بسم الله الرحمن الرحيم

الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية
دراسة مقارنة

The Control on the Preliminary Procedures of the Parliamentary Elections
A Comparative Study

إعداد

رائد علاء الدين نافع زعيتر

إشراف

الأستاذ الدكتورعلي خطار شطناوي

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات منح درجة دكتوراة الفلسفة

في القانون تخصص القانون العام

كلية الدراسات القانونية العليا

جامعة عمان العربية للدراسات العليا

أيار ، 2009

بسم الله الرحمن الرحيم

الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية
دراسة مقارنة

The Control on the Preliminary Procedures of the Parliamentary Elections
A Comparative Study

إعداد

رائد علاء الدين نافع زعيتر

إشراف

الأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات منح درجة دكتوراة الفلسفة

في القانون تخصص القانون العام

كلية الدراسات القانونية العليا

جامعة عمان العربية للدراسات العليا

أيار ، 2009

تفويض الجامعة

أنا رائد علاء الدين نافع زعيتر، أفوض جامعة عمان العربيــة للدراســات العليا بتزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات أو الأشــخاص عند طلبها.

الاسم : رائد علاء الدين نافع زعيتر

التوقيع : رائد زعيتر

التاريخ :2009/5/31

إجازة الأطروحة

نوقشت هذه الأطروحة وعنوانها (الرقابة على الإجـراءات الممهـدة للانتخابـات النيابية- دراسة مقارنة) وأجيزت بتاريخ 4 /5/ 2009 .

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور محمد وليد العبادي	رئيساً	....
الأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي	مشرفاً وعضواً	....
الدكتور سليمان بطارسة	عضواً	....
الدكتور محمد الشوابكة	عضواً	....

الشكر والتقدير

الشكر أولاً لله سبحانه وتعالى الذي ألهمني الطموح وسدد خطاي.

وأتقدم بجزيل الشكر والعرفان للأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي الذي أشرف على هذا العمل ولم يبخل بجهد أو نصيحة أو وقت وكان مثالاً للعالم المتواضع.

كما أشكر الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول مناقشة هذه الأطروحة وعلى آرائهم وملاحظاتهم المهمة والقيمة.

ولا يفوتني أن أشكر كل من أسهم في طباعة هذه الأطروحة وراجعها على ما بذلوه من جهدهم ووقتهم لإخراج هذه الأطروحة بالصورة اللائقة.

الباحث

الإهداء

أهدي هذه الأطروحة

إلى والدي العزيز

وإلى والدتي العزيزة

وإلى زوجتي الحبيبة

الباحث

فهرس المحتويات

الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية
دراسة مقارنة

إعداد

رائد علاء الدين نافع زعيتر

إشراف

الأستاذ الدكتور علي خطار شطناوي

الملخص

تبحث هذه الأطروحة في الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية في الأردن مقارنة بالتشريعات الأمريكية والفرنسية و المصرية واللبنانية.

وقد جاء الفصل الأول تحت عنوان العوامل المؤثرة في الإجراءات الممهدة المتبعة لتنظيم الانتخابات النيابية وذلك ضمن مبحثين: فقد عالج المبحث الأول تأثير السلطة التنفيذية على تشكيل البرلمان، من خلال دور السلطة التنفيذية في الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية وذلك من خلال تنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية، وإعداد جداول الانتخاب، وقبول أوراق المرشحين للعضوية، وتشكيل اللجان الانتخابية، وتنظيم الدعاية الانتخابية، والمبحث الثاني تناول فحص دستورية القوانين والأنظمة وعلاقته بصحة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، وقد تناول فيه نشأة الرقابة على دستورية القوانين وماهيتها وأساليب الرقابة على دستورية القوانين والتي تمثلت بالرقابة الشعبية والرقابة السياسية ورقابة منظمات المجتمع المدني والرقابة

القضائية والتي تمثلت بأسلوبين هما: أسلوب الدعوى الأصلية وأسلوب الدفع الفرعي بعدم دستورية القوانين، وكذلك الضمانات الدستورية لصحة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

أما الفصل الثاني في هذه الأطروحة فقد تركز على حل البرلمان كإجراء ممهد للانتخابات النيابية، وذلك من خلال تعريف حق الحل وإجراءات حل البرلمان تمهيداً للانتخابات النيابية وذلك ضمن المبادئ العامة لشرعية هذا الحل والاستشارات التي تمهد لحل البرلمان والضمانات الدستورية للحل ثم الرقابة القضائية على إجراءات حل البرلمان.

أما الفصل الثالث فقد عالج تحديد موعد الانتخابات النيابية وتشكيل اللجان المشرفة عليها وصلاحياتها ضمن ثلاثة مباحث: تناول المبحث الأول سلطة إصدار قرار الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية ، ثم تطرق المبحث الثاني إلى تشكيل اللجان المشرفة على الانتخابات النيابية وصلاحياتها ثم تناول المبحث الثالث الرقابة القضائية على قرار دعوة الناخبين.

أما الفصل الرابع فقد عالج تحديد الدوائر الانتخابية لإجراء الانتخابات النيابية ضمن أربعة مباحث: تناول المبحث الأول مفهوم الدائرة الانتخابية وأساليب الدول في تقسيمها حيث بين في هذا المبحث مفهوم الدوائر الانتخابية وأساليب الدول في تقسيم الدوائر الانتخابية وضمانات تحديد الدائرة الانتخابية وعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية، أما المبحث الثاني فقد تركز على طرق تقسيم الدوائر الانتخابية والجهة المختصة بذلك وذلك من خلال طرق تقسيم الدوائر الانتخابية والجهة المختصة بتحديد الدوائر الانتخابية وكيفية التصدي لعمليات التلاعب في الدوائر الانتخابية، وبين المبحث الثالث التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية ،أما المبحث الرابع فقد عالج الرقابة القضائية على تحديد الدوائر الانتخابية.

أما الفصل الخامس فقد عالج تسجيل الناخبين في الجداول الانتخابية الرسمية ضمن أربعة مباحث: تناول المبحث الأول ماهية وفوائد وضمانات التسجيل في جدول الانتخاب

وآثاره، أما المبحث الثاني فقد تركز على إجراءات التسجيل في الجـداول الانتخابيـة وأوضـح الباحث من خلاله إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية في الأردن و الدول المقارنة ، وبـين المبحث الثالث مدى التزام الإدارة بعملية التسجيل في الجداول الانتخابية والاتجاهـات الفقهيـة المختلفة في هذا الشأن ثم تناول المبحث الرابع الرقابة القضائية على إجراءات التسجيل.

أما الفصل السادس فقد بين حق الترشيح للمنافسة في الانتخابات النيابية وذلـك ضـمن مبحثين: تركز المبحث الأول على إجراءات وشروط الترشيح للانتخابـات البرلمانيـة وتنـاول المبحث الثاني الرقابة القضائية على حق الترشيح.

أما الفصل السابع فقد عالج موضوع الدعاية الانتخابية التي تـسبق إجـراء الانتخابـات النيابية، وذلك من خلال توضيح المقصود بالدعاية الانتخابية والمبادئ التي تحكمها في مبحـث أول، والتنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية في مبحث ثان، والرقابة القضائية على تنظيم الدعايـة الانتخابية في مبحث ثالث.

أما الفصل الثامن فقد ركز على دور الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني والمنظمـات الإقليمية والدولية في الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ضمن ثلاثة مباحث: فقد بين المبحث الأول دور الرأي العام في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابيـة، وتنـاول المبحث الثاني دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابـات النيابيـة من حيث أهمية هذه المنظمات والتطبيقات العمليـة علـى دور هـذه المنظمـات فـي مراقبـة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، أما المبحث الثالث فقد تركز على دور المنظمات الإقليمية والدولية في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية وذلك من خـلال المعـايير الدوليـة للرقابة على الانتخابات النيابية وآلية الرقابة الإقليميـة والدوليـة علـى الإجـراءات الممهـدة للانتخابات النيابية.

ثم ختم الباحث هذه الدراسة باستنتاجات وتوصيات استخلصها مـــن معالجتـــه للمـــسائل المتعلقة بالرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

THE CONTROL ON THE PRELIMINARY PROCEDURES OF THE PARLIAMENTARY ELECTIONS
A COMPARATIVE STUDY

Prepared by
Ra'ed Ala' Ad-Deen Nafe' Zu'aiter

Supervised by
Prof. Ali Khatar Shatanawi

ABSTRACT

This thesis considers the control of the preliminary procedures of the parliamentary elections in Jordan compared with the legislations in The United States Of America, France, Egypt and Lebanon.

The first chapter deals with the affecting factors of the preliminary procedures adopted in regulating parliamentarian elections. The topic is covered within three themes as follows: The first topic deals with the influence of the Executive Authority on the formulation of the Parliament as shown in the preliminary procedures such as identification of constituencies, preparation of electors' schedules, acceptance of candidates' lists, establishment of election committees, and regulation of election publicity campaigns. Whereas, the second topic examines laws, bylaws and regulations of elections and tries to relate them with the preliminary procedures of the parliamentarian elections. It deals with the historical ,types and methods of monitoring elections to include political and judiciary monitoring. There are two main methods of monitoring: the

original claim and the minor claim that legislations are not in accordance with the Constitution.

The second chapter focuses on the dissolution of the parliament as a preliminary procedure for elections through defining the legitimate right and causes to dissolution of the parliament.

The third chapter is divided into two sections : the call of the electors to vote, the first one considers the power to issue the roll of action to conduct elections, whereas the second one handles the observation on the roll of action of the electoral constituency through indicating the judicial control on the roll of action of the electors.

The fourth chapter handles the identification of the electoral constituencies; the concept of the constituency, means of division، guarantees and fairness of division, responsible authorities and how to deal with acts of manipulation. In addition the last subject of this chapter handles the judicial control .

The fifth chapter handles registration of electors in the formal election lists within three topics: The first topic considers the definition, the uses, and the warranties of the registration in the election lists in which it defines the concept of registry in the election lists, its importance, uses, warranties and its impact on in the election lists. The second topic emphasizes the procedures of registration in the election lists and how registration is conducted . The third topic shows the level of commitment of the administration regarding the registration process in the elective schedules and the different jurisprudent doctrines in this matter.

The sixth chapter indicates the right to run for the parliamentarian elections within two themes: The first theme emphasizes the procedures and rules of running for elections, and the second theme handles the judicial control.

The seventh chapter deals with election publicity campaigns that precede parliamentarian elections. It clarifies what is meant by publicity campaigns, its principles and regulations of such as well as the judiciary control on organization of such campaigns.

The eighth chapter concentrates on the role of the civil society organizations and institutions, the public opinion, and the international and regional organizations in monitoring the preliminary procedures for elections within three objects of research: The first topic considers the role of the public opinion in monitoring the preliminary procedures in elections. While the second topic covers the role of civil society organizations in the monitoring process as well as the importance of such organizations and their practical applications. The third topic of research stresses the role of the international and regional organizations in watching up the preliminary procedures through applying the international measures and standards of election control.

The researcher concludes the thesis with conclusions and recommendations based on the study of issues related to the monitoring process of preliminary procedures of parliamentarian elections.

المقدمة

أولاً: التمهيد

إن الشغل الشاغل للفكر الديمقراطي الذي يسود حالياً هو كيفية إخراج الفكرة الديمقراطية بالمعنى الصادق إلى حيز الوجود وإيجاد الوسيلة الفعالة لتحقيق شرعية إجراءات الانتخابات النيابية، والتي بدورها تحول دون استئثار أقلية بالسلطة واستيلاء هذه الأقلية على حقوق المجموعة واستنباط الأنظمة التي تكفل صبغ هذه الأقلية الحاكمة بالصبغة الشعبية ليكون حكمها باسم الشعب وللشعب، و يتحقق ذلك عن طريق قيام التنظيم السياسي الذي يضمن هيمنة ورقابة دائمة، مما يمكن المواطنين من ممارسة حقوقهم العامة ومن بينها إسهامهم في اختيار قياداتهم ومن ينوب عنهم في إدارة دفة الحكم ورعاية مصالح الجماعة.

ولا شك أن وجود أنظمة إنتخابية متعددة يوجب على الدولة القيام بعملية انتقاء نظام معين من بين الأنظمة لانتخاب النواب الذين يمثلون الشعب، ومن هذا المنطلق فإن الإجراءات الانتخابية النيابية تختلف من دولة إلى أخرى بحسب النظم السياسية السائدة في تلك الدول، وتختلف أيضاً نظم اختيار أعضاء المجالس النيابية في الدول المختلفة ومدى تحقيق الديمقراطية من خلال هذه النظم، فتوجد نظم الانتخاب الحر المباشر ونظم التعيين ونظم الجمع ما بين الانتخاب والتعيين، وبذا أصبح لزاماً أن يكون هناك إطار لمشروعية هذه الإجراءات يتمثل في مبدأ المشروعية الذي يتجسد في سيادة الدستور والقانون، وأصبح من الواجب أيضاً ضرورة فرض رقابة شاملة لحماية هذه المشروعية في مجال إجراءات الانتخابات النيابية في الدول المختلفة.

ويعد الانتخاب طريقة لإسناد السلطة في الديمقراطيات الحديثة، إذ يصعب في الوقت الحاضر تطبيق الديمقراطية المباشرة، وبذا أصبح لزاماً الأخذ بالديمقراطية النيابية حيث أصبح

الانتخاب الوسيلة الأساسية في تكوين الديمقراطية النيابية حيث يتم تشكيل الهيئات النيابية التي تمثل الشعب بوساطة الانتخاب، وإذا نظرنا من الناحية الواقعية للانتخابات التي تجري في دول العالم المختلفة لتشكيل المجالس النيابية، نجد أنها تمر بالعديد من الإجراءات والمراحل الانتخابية المنصوص عليها دستورياً وقانونياً بمقتضى قوانين ممارسة الحقوق السياسية في هذه الدول، وتختلف هذه الإجراءات والمراحل باختلاف المجتمعات السياسية المطبقة فيها ونوعية ودرجة التنافس الحزبي القائم في تلك المجتمعات السياسية.

ولا شك أن اللجوء إلى أي نمط من أنماط الانتخابات لتشكيل الهيئات النيابية للدولة ما يتطلب أن يتم اتخاذ العديد من الإجراءات اللازمة لإتمام تشكيل هذه الهيئات النيابية، وهو ما يتطلب الإعداد الجيد لعمليات التصويت وفرز الأصوات وإعلان النتائج النهائية للانتخابات، ومن هذه الخطوات ما هو سابق على قيام الناخبين بالتصويت لاختيار من يمثلهم في الهيئات النيابية، ولا شك أن أهمية هذه الإجراءات الممهدة وتأثيرها الحاسم على نتيجة الانتخابات النيابية بشكل يجعل إغفال تنظيمها أمراً غير منطقي.

فالملاحظ أن الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية لها ضوابط تبينها التشريعات، فيجب أن تكون الظروف القانونية والسياسية مناسبة لهذه الإجراءات التي تمهد لإجراء الانتخابات، إذ يترتب على هذه الدعوة القيام بخطوات كثيرة ومتداخلة تتمثل في التنظيم الإداري للانتخابات كتشكيل اللجان التي تشرف على الانتخابات النيابية وإعداد الأدوات اللازمة لتنفيذ هذه الإجراءات مما يؤدي إلى تتابع هذه الإجراءات وتشعبها بشكل قد يحدث بعض الثغرات، وهو ما يجعل السلطات العامة ملزمة بوضع ضمانات مختلفة حتى لا يكون هناك مجال للطعن بنتائج الانتخابات والتشكيك بنزاهتها.

ويعتبر حق الانتخاب من الحقوق السياسية العامة التي استقرت في جميع دساتير دول العالم الديمقراطية وعن طريقه يتم انتخاب نواب الشعب لتشكيل الهيئات النيابية التي تضطلع بأمور التشريع والحكم، وكلما كان هذا الحق مصاناً وغير مقيد بأي نوعٍ من القيود، كلما أتيحت الفرصة لأكبر عدد من المواطنين للإدلاء بأصواتهم والاشتراك في اختيار من ينوبون عنهم في تشكيل المجالس النيابية، ومن هنا يتحقق مبدأ الديمقراطية القاضي بحكم الشعب بالشعب والذي يقوم على أساس توسيع قاعدة المشاركة الشعبية لاختيار نواب الشعب لممارسة السلطة، وإذا كان حق الانتخاب هو حق عام غير مقيد بأية شروط إلا أن هذا الحق متعلق بشروط منصوص عليها في القانون، وتتجه غالبية الدول الديمقراطية إلى تطلب مثل هذا النوع من الشروط لتسهيل وتنظيم ممارسة المواطن حقه في الانتخاب.

وإذا توافرت شروط الانتخاب فيجب لممارسة هذا الحق توافر العديد من الشروط، فقد أخذت غالبية الدول الديمقراطية بنظام التسجيل في الجداول الانتخابية لضمان المساواة والديمقراطية، وإجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية بما يتضمنها من تحديد هيئة الناخبين تعتبر من الإجراءات السابقة والممهدة للانتخابات التي تختلف من دولة إلى أخرى في الجهات القائمة بإجراءات التسجيل.

كما تعتبر إجراءات تحديد الدوائر الانتخابية على مستوى الدولة من الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، وهو تحديد ينعكس في النهاية على شكل البرلمان بمدى التناسب ما بين عدد النواب الذين يمثلون كل دائرة جغرافياً وعدد السكان المكونين لهذه الدائرة، وتختلف الدول الديمقراطية في طرق تحديد هذه الدوائر، ورغم وجود العديد من الاختلافات ، فيجب توافرالعديد من الضمانات التي يجب أن تراعي عند تحديد الدوائر الانتخابية.

وقد درجت بعض الدول على اعتبار حل البرلمان إجراء ممهداً يسبق تنظيم الانتخابات النيابية الجديدة، وهو أمر يثير جدلاً قانونياً وفقهياً وقضائياً نظراً لاحتمال أن يفتح هذا الإجراء الباب دون داع أو سند لاحتمالات متزايدة من عدم التوازن بين السلطات العامة وتدخل السلطة التنفيذية بشكل غير دستوري في عمر السلطة التشريعية الذي يحدده الدستور بشكل صريح في نصوصه، مما يخل بالحياة الديمقراطية الصحية التي تتمتع بها الشعوب في الدول الديمقراطية.

كما أن الحملات الانتخابية تلعب دوراً لا يستهان به في إبراز المرشحين الذين يخوضون غمار الانتخابات النيابية، وبالتالي فإن هناك حرصاً على المساواة والعدالة والشفافية في طرح برامج المرشحين، وكذلك الترويج بكافة الوسائل لهؤلاء المرشحين بشكل لا يخالف النصوص التشريعية، مما يجعل من الرقابة على هذه الحملات أمراً ضرورياً وملحاً كي لا تحدث أية تجاوزات تؤدي إلى أمور لا تحمد عقباها.

وقد تعددت أساليب الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية في معظم دول العالم، فتوجد الرقابة البرلمانية التي تمارسها السلطة التشريعية والرقابة الشعبية المباشرة التي يمارسها الشعب مباشرة والرقابة الإدارية التي تقوم بها الإدارة ذاتها أو اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي سواء عن طريق ممارسة هذه الرقابة ذاتياً أم بناء على تظلم، والرقابة القضائية التي تمارسها الجهات القضائية في الدولة، كما ظهر نوع جديد من الرقابة على الانتخابات تمثل في مراقبة هيئات المجتمع المدني المحلية والمنظمات الإقليمية والدولية بأشكال متباينة.

ولتحديد نطاق اختصاص كل أسلوب من أساليب الرقابة من خلال تعدد أنواع الإجراءات الانتخابية لانتخاب أعضاء المجالس النيابية فإنه يتعين إيجاد معيار واضح المعالم يقوم أولاً بتحديد نطاق اختصاص كل أسلوب من أساليب الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات

النيابية، فإذا تم التوصل إلى هذا المعيار من خلال دراسة تفصيلات هذا الموضوع، فيجب بيان مدى جدية وفعالية كل نوع من أنواع الرقابة، لأن الهدف من دراسة موضوع الأطروحة هو البحث عن جهة رقابية مجدية وفعالة للطاعن، وهو المقياس أو المعيار الذي ستتم محاولة التوصل إليه من خلال دراسة موضوعات الأطروحة المتعلقة بالإجراءات الممهدة لانتخاب أعضاء السلطة التشريعية.

وفي ظل رقابة مشروعية الإجراءات الممهدة الانتخابية اللازمة لانتخاب أعضاء السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان يوجد العديد من أنواع الطعون التي تثار من خلالها، وسوف تظهر لنا التطبيقات العملية التي ستتم دراستها العديد من أنواع هذه الطعون في صلب هذه الأطروحة التي تمثل صوراً لخرق مبدأ المشروعية التي تعيشها بعض الدول في مجال الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، والتي يؤدي عدم تداركها بالشكل الملائم في أغلب الأحوال إلى حدوث الاضطرابات والفوضى السياسية العارمة دون معرفة النتيجة الحقيقية للانتخابات.

وتعتبر أنواع الطعون التي سوف يتم استعراضها من خلال هذه الأطروحة صورة لرقابة المشروعية في مجال الإجراءات الممهدة لانتخاب أعضاء المجالس النيابية، وسوف يتم استكشاف مدى اختلاف الدول فيما بينها فيما يتعلق بالجهة التي يناط بها الاختصاص بنظر هذه الطعون، ومن ثم اختلافها في مدى تحقيق الضمانات الحقيقية للطاعن والتي تؤدي إلى إنصاف الطاعن وتمنع تعدي المرشحين على الحقوق الدستورية والقانونية للمرشحين الآخرين، ذلك أنه رغم تنوع أساليب الرقابة المطبقة في الدول فإن التشكيك في نزاهة وشفافية الانتخابات النيابية ما يزال مستمراً بسبب اختلال التوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية لصالح السلطة التنفيذية، مما جعل أساليب الرقابة التقليدية البرلمانية والإدارية والقضائية عاجزة

بمفردها عن مواكبة التعقيدات والتطورات المتلاحقة في الدول، وهو ما يشكل عائقاً أمــام أيــة دولة على طريق تعزيز الديمقراطية.

وقد ازدادت أهمية الرقابة الشعبية على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية بشكل كبيــر في الوقت الحاضر، وتتمثل هذه الرقابة في وجود رأي عام فعال ومؤثر وتظهر الرقابة الــشعبية بشكل أوضح لدى الشعوب التي تتمتع بالوعي والنضج الــسياسي ، وتبــرز ضــرورتها كلمــا تكرست صور التزوير وعدم النزاهة والشفافية في الانتخابات النيابية ، وتمارس الرقابة الــشعبية من خلال تنظيم الاجتماعات والمؤتمرات الشعبية وكذلك من خلال التعبير عن الرأي الحر فــي وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية ، كما تعتبر استطلاعات الرأي من أهم الوســائل لقياس مدى نزاهة الانتخابات ، ذلك أن هذه الاستطلاعات تعطي مؤشرات قويــة عــن النتــائج المتوقعة للانتخابات قبل إجرائها ، وبالتالي كلما كانت هذه الاســتطلاعات دقيقــة كلمــا كــان بالإمكان فرض الرقابة الشعبية على سلطات الدولة التي تمارس مهامها نيابة عن الشعب.

كما يلاحظ تعاظم الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني المحلية والمنظمات الإقليميــة والدولية التي ترغب في القيام بالرقابة على إجراءات العملية الانتخابية بشكل قانوني لا يخالفــه تشريعات الدول وبشكل شفاف وحيادي كي تؤدي هذه الرقابة هدفها في ضمان نزاهة الانتخابات النيابية وعدم التلاعب في النتائج المعلنة، وذلك بغض النظر عن قدرة الدول على فرض رقابتها الذاتية الداخلية على الانتخابات النيابية.

وبناء على ذلك، فإن دراسة موضوع هذه الأطروحة تهدف إلى تسليط الضوء على آليات العمل المختلفة ومدى فاعليتها في التطبيق العملي لبيان مدى تحقيق أو خرق مبدأ المشروعية في مجال الإجراءات الممهدة لانتخاب أعضاء المجالس البرلمانية، ومن هذا المنطلق ستتم معالجــة

هذه الموضوعات تحت عنوان الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية – دراسة مقارنة.

ثانياً: مشكلة البحث

الغرض من هذه الدراسة هو تطوير سياسة تعزيز شفافية ونزاهة الانتخابات النيابية اعتماداً على الأساليب المتبعة وممارسات بعض الدول التي تتصف بنزاهة هذه الانتخابات.

1.عناصر مشكلة البحث

إن التساؤل الأساسي في هذه الأطروحة هو: ما هو دور الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية في تجسيد شرعية هذه الانتخابات ونزاهتها؟

ويتفرع عن هذا التساؤل الأساسي مجموعة من الأسئلة الفرعية التي تغطي مجموعة مفردات الأطروحة:

1. ماهي الطبيعة القانونية للإجراءات الممهدة التي تسبق الانتخابات النيابية ؟ وما هي الآليات التي تتم بها ؟
2. ما هو نطاق الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ؟
3. كيف تتحقق الرقابة الأساسية على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ؟ وما هي معاييرها ؟ وما هي الجهة المختصة بتطبيقها؟
4. كيف تتحقق الرقابة المكملة على إجراءات الانتخابات النيابية ؟ وكيف يمكن تفعيل هذه الرقابة عند تراجع وسائل الرقابة الأساسية بشكل ملموس ؟

2. تعريف المصطلحات

تتضمن هذه الأطروحة بعض المصطلحات الأساسية والتي تشكل صلب موضوع الدراسة وهي:

1. الإجراءات الممهدة: هي كل ما تتخذه سلطات الدولة من إجراءات وقرارات وما توفره من ضمانات لتسهيل إجراء عملية الانتخاب في الدولة قبل يوم الاقتراع المحدد وفق التشريعات المعمول بها.

2. الاقتراع العام: هو الاقتراع الذي يخول كل مواطن بلغ سن الرشد السياسي حق التصويت.

3. نظام الانتخاب: وهي الطريقة التي يتم بها اختيار الناخبين لنوابهم ليقوموا بتمثيلهم في المجالس النيابية.

4. الاقتراع أو الانتخاب السري: هو أن يدلي الناخب برأيه في سرية تامة فلا يعرف أحد لمن أعطى صوته.

5. الاقتراع أو الانتخاب الفردي: هو طريقة الانتخاب التي يقوم الناخب من خلالها باختيار فرد واحد من بين المرشحين في دائرته الانتخابية.

6. الرقابة البرلمانية: وهي الرقابة المناطة بالسلطة التشريعية، وتقوم هذه السلطة من خلال هذه الرقابة بالفصل في بعض أشكال الطعون الانتخابية.

7. الرقابة الإدارية: وهي التي تقوم بها سلطة الإدارة من تلقاء نفسها وتسمى في هذه الحالة الرقابة الإدارية الذاتية أو تقوم بها بناء على تظلم من ذي الشأن المتضرر من الإجراء الانتخابي المعين، وتسمى في هذه الحالة الرقابة الإدارية بناء على تظلم.

8. الرقابة القضائية: وهي التي تمارسها الهيئات القضائية في الدولة، حيث يوجد من الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد ومن الدول ما تأخذ بنظام القضاء المزدوج.

9. الرقابة الشعبية: وهي الطريقة التي يتم من خلالها تفعيل الرأي العام الذي يعبر عن توجهات الغالبية العظمى من الشعب في الأمور العامة في الدولة.

10. منظمات المجتمع المدني: هي الهيئات غير الحكومية الفاعلة في المجتمع والتي تمارس نشاطها بشكل قانوني بهدف خدمة المجتمع وتعزيز الحقوق والحريات العامة.

11. المنظمات الإقليمية والدولية: هي الهيئات الحكومية أو غير الحكومية التي تعمل على المستوى الإقليمي أو المستوى الدولي وتهتم بالرقابة على الانتخابات في الدول لتعزيز الديمقراطية.

3. أهمية البحث

تنبع أهمية موضوع الدراسة من الاهتمام الكبير بمبادئ الديمقراطية على الصعيدين المحلي والعالمي، حيث تركز معظم التوجهات السياسية والتشريعية على موضوع الديمقراطية من خلال المؤتمرات المحلية والإقليمية والدولية، ونظراً لأهمية الدراسات التي تتناول موضوع الديمقراطية بشكل عام والانتخابات النيابية بشكل خاص لصانعي القرار لتقويم وتطوير المرجعيات التشريعية للنظام الانتخابي الأردني، فيعتقد الباحث باستحقاق معالجة هذا الموضوع لدراسة مدى تأثر التشريعات الانتخابية الأردنية بمبادئ المشروعية والديمقراطية الواردة في الدستور الأردني والمتعارف عليها لدى الفقه.

وإذا كانت الانتخابات النيابية هي الآلية الرئيسة في النظام الديمقراطي، والتي أصبحت منذ مدة طويلة من الزمن محوراً أساسياً في تقاليد العمل السياسي الحديث الذي يقوم على السيادة الشعبية والانتخابات الحرة وتحكيم الشعب فيمن يحكمه، فإن تحقق مبدأ المشروعية ومبدأ السيادة الشعبية على أية إجراءات تمارسها السلطات العامة في الدولة يعتبر متطلباً جوهرياً كي يستقيم النظام الدستوري في هذه الدولة.

4. محددات البحث

1. إن موضوع هذه الدراسة يتناول دور الرقابة على الإجراءات الممهدة في تعزيز نزاهة الانتخابات النيابية، وبالتالي يخرج عن نطاق هذه الدراسة بقية الموضوعات الأخرى المتعلقة بالرقابة على الإجراءات المعاصرة واللاحقة على الانتخابات النيابية، إلا بالقدر الضروري التي تتطلبه هذه الدراسة بدون التعمق في كل جزئياتها وذلك لوضع الحلول القانونية والابتعاد عن الإطالة والتعقيد الذي لا مبرر له مع ترك المجال لطلبة العلم والباحثين التعرض لهذه المواضيع.

2. كما أن موضوع هذه الدراسة قاصر على الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، وبالتالي تخرج عن نطاق هذه الدراسة الرقابة على الإجراءات الممهدة المتعلقة بانتخابات المجالس المحلية والنقابية إلا بالقدر الضروري الذي تتطلبه هذه الدراسة.

3. إن موضوع هذه الدراسة قاصر على تطبيق التشريعات الخاصة بالإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، وبالتالي تخرج بقية التشريعات الأخرى إلا بالقدر الضروري الذي تتطلبه هذه الدراسة.

4. إن موضوع هذه الدراسة يقتصر على معالجة الأوضاع التشريعية في خمس دول وهي: الأردن والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر ولبنان، مع إمكانية التطرق إلى تشريعات بعض الدول الأخرى إذا كان ذلك ضرورياً لتوضيح بعض المسائل وفقاً لأهميتها.

ثالثاً : مراجعة الدراسات السابقة المتصلة بالبحث

لقد أجريت بعض الدراسات العربية والأجنبية حول موضوع الرقابة على إجراءات الانتخابات النيابية، وسيتم استعراض أبرز الدراسات المتصلة بالأطروحة كما يلي:

1. دراسة المصري، زكريا زكريا محمد المرسي (1997-1998) وعنوانها: "**مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية**".

وهي عبارة عن أطروحة دكتوراة، ويعالج الباحث كيفية تحقيق المفهوم الديمقراطي من خلال إجراءات الانتخابات للسلطات الإدارية سواء أكانت مجالس شعبية محلية أم مجالس نقابية مهنية، وكذلك الانتخابات للسلطات السياسية سواء أكانت مجالس برلمانية أم رئاسة الدولة، وبالتالي كفالة مبدأ سيادة القانون وضمان المشروعية في مجال الإجراءات الانتخابية، ويقارن الباحث بين مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات للسلطات المختلفة في جمهورية مصر العربية والرقابة القضائية في المملكة المتحدة والجمهورية الفرنسية، ويخرج الباحث بنتيجة مفادها أن هناك خرقاً لمبدأ المشروعية في مجال انتخاب السلطات الإدارية والسياسية في جمهورية مصر العربية، حتى أصبح هناك نكسة دستورية وقانونية تجلت بوضوح في امتناع السلطة التنفيذية عن تنفيذ الأحكام القضائية التي تقضي بعدم دستورية التشريعات التي تنظم إجراءات الانتخابات، ويقترح الباحث بعض الحلول لهذه المشاكل

المستعصية، وذلك مع مراعاة تجارب الدول الديمقراطية حتى تكون مصر في مصاف هذه الدول ويصبح هناك شرعية واضحة للانتخابات القادمة.

2. دراسة الشقاني، عبد اللاه شحاته (2002) وعنوانها: "**مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام – الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية – دراسة مقارنة**".

وهي عبارة عن أطروحة دكتوراة هدفت إلى بيان دور الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات النيابية في كل من مصر وفرنسا وأمريكا وبين مدى ضرورتها في تحقيق النتائج الانتخابية.

وقد أشارت الدراسة إلى المراحل التي تمر بها الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات البرلمانية كذلك بيان الآثار المترتبة على عدم الالتزام بتطبيق مبدأ الإشراف القضائي ثم بينت أهم التطبيقات المترتبة على الإشراف أو الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات.

وقد أظهرت الدراسة إلى أن نجاح العملية الانتخابية لا يتحقق إلا من خلال الرقابة القضائية المتمثلة بالمختصين بهذه الاجراءات. كما أظهرت الخطوات التي يجب أن تتبع في الرقابة القضائية.

كما استنتجت إلى أن الرقابة القضائية هي من أهم الضمانات التي تحقق نجاح العملية الانتخابية، كما اقترح الباحث ضرورة وقف يد السلطة التنفيذية المهيمنة على كافة مراحل العملية الانتخابية.

3. دراسة الباز، داوود (2006) وعنوانها: "**حق المشاركة في الحياة السياسية – دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا**".

وهي عبارة عن أطروحة دكتوراة، حيث هدفت هذه الدراسة إلى بيان حق المشاركة في الدول المقارنة(مصر وفرنسا) حيث بينت بأن الحياة الديمقراطية تركز على اشتراك المواطنين في تحمل المسؤوليات للوصول إلى مجلس نيابي نموذجي.

وقد أظهرت الدراسة إلى أن المشاركة السياسية تشكل حجر الزاوية في كل الدول الديمقراطية بغض النظر عن شكل نظامها السياسي، لما تمتاز به الديمقراطية من خصائص منها حق تقرير المصير واحترام رأي الأغلبية والمساواة في الانتخابات، كذلك أظهرت الدور السياسي الذي يظهر بشكل واضح في الإشراف على الإجراءات الانتخابية في البرلمان، وقد وصلت الدراسة إلى ضرورة تفعيل الدور القضائي في الإشراف أو الرقابة على الإجراءات الانتخابية وإعطائها دور كبير دون التدخل من قبل الجهات السياسية والإدارية وكذلك ضرورة احترام مبدأ المشروعية.

4. دراسة عفيفي، عفيفي كامل (2001) وعنوانها: "**الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية**".

وهي عبارة عن أطروحة دكتوراة هدفت إلى إظهار التجربة العملية للإشراف القضائي على الانتخابات البرلمانية في مصر ودول العالم وخاصة العالم الثالث، وقد أشارت الدراسة إلى المراحل التي تتعقبها الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات البرلمانية إلى جانب الرقابة السياسية والإدارية، وقد أظهرت الدراسة بأن التنظيم التشريعي لعملية الرقابة القضائية على الإجراءات للانتخابات البرلمانية لا يتحقق إلا بمرور عدة مراحل وأهمها المرحلة السابقة على عملية التصويت.

ويتمثل دور الرقابة القضائية بها في الرقابة على مشروعية تقسيم الدوائر والأنظمة الانتخابية وعملية تسجيل الناخبين في الجداول، وفي المرحلة التي تتم بها

الرقابة منذ الاقتراع إلى إعلان النتائج والمرحلة اللاحقة للعملية الانتخابية حيث يبين الباحث الدور التي تقوم به محكمة النقض فيما يثار من حقوق حول صحة عضوية أعضاء المجلس الذين أعلن فوزهم.

5. دراسة الخطيب، نعمان أحمد (1992). **الناخب والمرشح في ظل قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (22) لسنة (1986) المعدل بالقانون المؤقت رقم (14) لسنة (1989).**

وتبين هذه الدراسة أن الديمقراطية تعني حكم الشعب، وهي لا تتم في الوقت الحاضر بطريق مباشر في أغلب الأحوال بل بطريق نيابي، حيث يختار الشعب ممثليه بوساطة الانتخاب.

ولعل الانتخابات النيابية التي أجريت في المملكة الأردنية الهاشمية بتاريخ (8) تشرين ثاني (1989) لاختيار ثمانين عضواً لمجلس النواب كانت محل تقدير الجميع لدقة إجراءاتها ونزاهتها وحياديتها وشرعيتها لأسباب متعددة أهمها أنها أجريت بموجب قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (22) لسنة (1986) المعدل بالقانون رقم (14) لسنة (1989)، ورغم محاولات المشرع الأردني لسد الثغرات التشريعية في قانون الانتخاب لمجلس النواب، إلا أنه ما يزال هناك بعض الغموض والنقص والتناقض في بعض نصوصه، الأمر الذي يثير تساؤلات حول جوانب متعددة مما ينظمه هذا القانون، وخاصة فيما يتعلق بالناخب والمرشح اللذين يمثلان محور العملية الانتخابية.

وقد عالج الباحث هذه الدراسة من خلال تطور الحياة النيابية في الأردن وحق الانتخاب وحق الترشيح.

6. دراسة غزوي، محمد سليم (1995). **نظرات حول مدى دستورية علاقة التناسب بين النواب وعدد الناخبين / السكان في الدوائر الانتخابية الأردنية.**

يتناول الباحث في هذه الدراسة مدى دستورية علاقة التناسب بين النواب وعدد الناخبين / السكان في الدوائر الانتخابية الأردنية، وقد تبين للباحث أن النظام القانوني الأردني تبنى مبدأ الاقتراع العام وأكد قاعدة المساواة في الاقتراع، إلا أن نبذ هذا النظام لقاعدة التناسب بين عدد النواب وعدد الناخبين / السكان وما تمخض عن ذلك من تفاوت في الثقل النسبي لأصوات الناخبين أدى إلى عدم تحقق مبدأ المساواة، مما يشكل مخالفة دستورية يلزم لاختفائها من الواقع التطبيقي الأردني إعادة النظر في تقسيم الدوائر الانتخابية على أساس التناسب والثقل النسبي المذكورين، وقد عالج الباحث هذه الدراسة من خلال الانتخاب كسلطة قانونية تخلو من الشروط الخاصة والقواعد الأساسية التي تحكم مبدأ الاقتراع.

7. دراسة شطناوي، علي خطار (1997). **حق الترشيح في التشريع الأردني.**

يرى الباحث أن الدساتير والمواثيق الدولية تحرص على أن تضمن للمواطنين حق الترشيح باعتباره حقاً دستورياً مقدساً، وقد نص الدستور الأردني على هذا الحق وحدد الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلسي النواب والأعيان والمجالس المحلية، وقد عالج الباحث هذا الموضوع من خلال التفرغ للعمل البرلماني، وحق الترشيح لعضوية المجالس النيابية، وحق الترشيح لعضوية المجالس المحلية، والرقابة القضائية على مشروعية الترشيح.

وقد أوصت الدراسة بالعدول عن فكرة منع الجمع بين عضوية مجلس الأمة والمجالس المحلية، وتقرير بعض الاستثناءات على عدم جواز الجمع بين عضوية

مجلس الأمة والوظيفة العامة، وتقيد المشرع والقضاء بمفهوم الوظيفة العامة، وعدول المشرع عن جميع الشروط الإضافية التي أضافها قانون الانتخاب إلى الشروط التي حددها الدستور على سبيل الحصر، وعدول المشرع عن فكرة تخصيص مقاعد معينة للبدو، وتوحيد الاختصاص القضائي بنظر المنازعات الانتخابية.

رابعاً: منهج البحث

لا تعتمد هذه الدراسة على منهج واحد، بل على مجموعة من المناهج كما يلي:

1. المنهج الوصفي الذي يهتم بالحقائق العلمية ويصفها كما هي ثم يمتد إلى تفسيرها.

2. المنهج التحليلي الذي يعتمد على تحليل كل جزء من جزئيات البحث وكذلك التركيز على عرض المسألة وموقف الفقه وحلول القضاء بشأنها.

3. المنهج المقارن الذي يعتمد على المقارنة بين الأوضاع القانونية في الأردن والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر ولبنان ما أمكن ذلك مع توضيح ما بينها من اتفاق أو اختلاف في المجالات التشريعية والفقهية والقضائية.

خامساً: مصادر معلومات البحث

إن مصادر معلومات هذه الدراسة القانونية سوف تتكون مما يلي:

1. النصوص التشريعية المنشورة في الجرائد الرسمية وخاصة الدساتير والقوانين والأنظمة لمتعلقة بالانتخابات النيابية في الدول موضوع الدراسة.
2. المراجع الفقهية القانونية وخاصة التي تتناول القانون الدستوري.
3. الرسائل الجامعية التي عالجت ما يتصل بموضوع الأطروحة.
4. الصحف اليومية والدوريات القانونية التي تحتوي على البحوث العلمية المحكمة وأحكام المحاكم العليا في الدول موضوع الدراسة.

5. اللجوء إلى محركات البحث في شبكة الإنترنت العالميـــة للوصـــول إلـــى المواقع الإلكترونية التي تتناول مـــسألة الرقابـــة علـــى الإجـــراءات الممهـــدة للانتخابات النيابية في المقالات والدراسات والأبحاث.

الفصل الأول

العوامل المؤثرة في الإجراءات الممهدة المتبعة لتنظيم الانتخابات النيابية

تعتبر إرادة الشعب مصدر السلطات العامة، وتعبر هذه الإرادة عن نفسها من خلال انتخابات نزيهة تقوم بشكل دوري عبر اقتراع عام ومتساو وبتصويت سري أو وفقاً لعملية معادلة تضمن حرية التصويت، فقد أكدت المادة (25) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادر عام (1966) على أن حق المواطن أن ينتخب وينتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين[1].

كما أشار الإعلان العالمي لمعايير الانتخابات الحرة والنزيهة الصادر عن الاتحاد البرلماني الدولي في باريس بتاريخ (26) آذار/ مارس (1994) إلى أن سلطة الحكم في أي دولة تستمد شرعيتها فقط من الشعب، كما يعبر عن ذلك في انتخابات حرة ونزيهة تعقد في فترات منتظمة على أساس التصويت السري العادل، ويحق لكل ناخب أن يمارس حقه في التصويت مع الآخرين وأن يكون لصوته نفس الثقل لأصوات الآخرين، وأن تضمن سرية الاقتراع. [2]

وأكدت قوانين الدول المقارنة في الأردن والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر ولبنان على عمومية الاقتراع والتساوي في الاقتراع العام، أي أن يكون لكل مواطن الحق في التصويت في أي انتخاب وطني أو استفتاء عام يجري في بلده .

---

[1] مجموعة صكوك دولية ، المجلد الاول (الجزء الاول) ، صكوك عالمية ، الامم المتحدة ، نيويورك، 1993 . ص23

[2] فريدريش ناومان والمركز الفلسطيني لقضايا السلام والديمقراطية ، مراقبة الانتخابات والأنظمة الانتخابية، القدس ، 1995، ص ص 59 – 66 .

ويكون لكل صوت من الأصوات نفس الوزن، فعندما يجري التـصويت علـى أسـاس الدوائر الانتخابية تحدد الدوائر على أساس منصف بما يجعل النتائج تعكس بـشكل أدق وأشـمل إرادة جميع الناخبين، ولضمان سرية الانتخاب يجب أن يكون بإمكان كـل ناخـب أن يـصوت بطريقة لا سبيل فيها للكشف عن الطريقة التي صوت أو ينوي التـصويت فيهـا، وأن تجـري الانتخابات خلال فترات زمنية معقولة .

كما لا بد لتعزيز نزاهة الانتخابات من أن يكون الناخب حراً في التصويت للمرشح الذي يفضله أو لقائمة المرشحين التي يفضلها في أي انتخابات لمنصب عام، ولا يرغم على التصويت لمرشح معين أو لقائمة معينة، وان تشرف على الانتخابات سلطات تكفل استقلالها وتكفل نزاهتها وتكون قراراتها قابلة للطعن أمام السلطات القضائية، أو غير ذلك من الهيئات المستقلة النزيهـة، ويجب على الدول أن تشكل آليات حيادية، غير منحازة أو آلية متوازنة لإدارة الانتخابات ومـن أجل تعزيز نزاهة الانتخابات، يجب على الدول أن تتخذ الإجراءات الضرورية حتى تـضمن أن الأحزاب والمرشحين يحصلون على فرص متساوية لعرض برامجهم الانتخابية .

ومن أجل ذلك سوف نتناول في هذا الفصل العوامل المؤثرة في الإجـراءات الممهـدة المتبعة لتنظيم الانتخابات النيابية ضمن مبحثين وعلى النحو التالي: المبحث الأول حـول مـدى تأثير السلطة التنفيذية في الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ، والمبحث الثاني حول فحـص دستورية القوانين والأنظمة وعلاقتها بصحة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

المبحث الأول: تأثير السلطة التنفيذية في الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

تلعب السلطة التنفيذية في معظم دول العالم دوراً مهماً في تشكيل وتكوين المجالس النيابية، ويتجلى هذا الدور الفعال في عملية الانتخاب من حيث التحضير والاستعداد لها، وفي

جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، وفي دور السلطة التنفيذية في تعيين بعض الأعضاء في البرلمان.

ومن المعروف أن لكل برلمان فصلاً أو دوراً تشريعياً وهي مدة محددة تنتهي بنهايتها مدة نيابته وتمثيله للشعب، لذلك يلزم في هذه الحالة أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتكوين أو تشكيل برلمان جديد، وتتمثل هذه الإجراءات في تنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية، وإعداد جداول الانتخاب، وقبول أوراق المرشحين للعضوية، وتشكيل اللجان الانتخابية، وتنظيم الدعاية الانتخابية، ودعوة هيئة الناخبين للتصويت، وإعلان عملية الاقتراع، وإفراز الأصوات، وإعلان النتيجة العامة للانتخاب[1].

وتتولى السلطة التنفيذية مباشرة جميع هذه الإجراءات، ويلاحظ أن هذه السلطة لا تلعب أي دور في اختيار أعضاء البرلمان فذلك متروك لإرادة الشعب ومشيئته، إلا أن قيامها بمثل هذه الإجراءات يجعل لها في الواقع هيمنة وسيادة في تكوين وتشكيل البرلمان، أو بمعنى آخر في إخراج السلطة التشريعية إلى الوجود.[2]

وإذا كان جوهر الانتخاب هو التعرف على إرادة الشعب فإن إجراءاته المعقدة تفسح للحكومة مجالاً رحباً للعمل ويتمثل ذلك في النواحي التالية: المطلب الأول حول إعداد قوائم الناخبين، والمطلب الثاني: حول قبول أوراق المرشحين، والمطلب الثالث حول سيطرة الحكومة على الدعاية الانتخابية ، والمطلب الرابع حول أسلوب الضغط والإكراه ، والمطلب الخامس حول تحديد الدوائر الانتخابية.

---

[1] حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية،الطبعة الأولى، 2006 ،ص 867.

[2] رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذيّة وأثرها على الديمقراطية. دار الفكر العربي/1988/ص56.

المطلب الأول: إعداد قوائم الناخبين

رغم التوسع المتزايد في قاعدة الناخبين نتيجة لتطبيق مبدأ الاقتراع العام وتخفيض سن الناخب، فما تزال جميع التشريعات تتطلب شروطاً معينة في الناخبين كالسن، والجنسية، والأهلية السياسية[1]، فالسلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة هي التي تتولى إعداد قوائم الناخبين وإدراج من يستوفون شروط الانتخاب وحذف من يفقدون هذه الشروط، وأي عبث في هذه القوائم من شأنه أن يؤدي إلى فساد التجربة الديمقراطية بكافة مظاهرها من الأساس.[2]

المطلب الثاني: قبول أوراق المرشحين

لا بد من توافر شروط معينة في المرشحين لعضويّة البرلمان سواء أكان يتكون من مجلس واحد أو مجلسين، وتمنح الدساتير وقوانين الانتخاب اختصاص التحقق من توافر هذه الشروط لممثلي السلطة التنفيذية في الدولة، فإذا تعسفت الحكومة في هذا المجال لسبب أو لآخر فإنها ستشوه إرادة الشعب.[3]

ونظراً للإساءات والانحرافات التي صاحبت عمليات الانتخاب في الدول العربية، فقد حرصت الدساتير العربية وخاصة الدستور المصري على وضع الضمانات التي تضمن سلامة عمليات الانتخابات[4]، ولكن فاعلية هذه الضمانات تتوقف أولاً وقبل كل شيء على وعي الناخبين ومدى استعدادهم للدفاع عن حقوقهم، كما تتوقف على مدى إيمان الجهات الحاكمة بالديمقراطية وبالشرعية وكل هذا يتطلب نضجاً سياسياً تصقله التجارب. [5]

[1] خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني-دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة،1999، ص 144-146.
[2] سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص 120.
[3] صلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 220.
[4] صلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الانتخابية، المرجع السابق، ص 222.

[5] سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 504.

المطلب الثالث: تحديد الدوائر الانتخابية.

نجد الحكومات غير الديمقراطية تتخذ من عملية تحديد الدوائر الانتخابية وسيلة لتغيير نتيجة الانتخابات وتحويلها إلى ما تهوى وما ترغب.

وللتلاعب بالدوائر الانتخابية صور عديدة مثال ذلك اعتماد الحكومة على المناطق التي تحظى فيها بالتأييد فتقسمها إلى عدد كبير من الدوائر فتحظى فيها بعدد أكبر من النواب، كما فعل الدستور الفرنسي لسنة (1958) إذ جعل للريف الفرنسي الأغلبية في انتخابات مجلس الشيوخ، ذلك أن انتخابات مجلس الشيوخ الفرنسي تجرى على درجتين وخوفاً من الناخبين في المدن والذين تنتشر بينهم الاتجاهات السياسية المناوئة لحكومة ديجول الحاكمة وقت صدور هذا الدستور فقد وزعت الدوائر بحيث يكون لناخبي الريف الحق في انتخاب مندوبين أكثر عدداً عما يتاح لأهل المدن، وبذلك تضمن الحكومة أن تكون النتيجة النهائية في انتخابات أعضاء مجلس الشيوخ لصالح الاتجاه الحكومي[1].

المطلب الرابع: سيطرة الحكومة على الدعاية الانتخابية

تشرف الحكومة من خلال أجهزتها المختلفة على سير المعركة الانتخابية بما يتخللها من دعاية واتصال بين المرشحين وبين الناخبين، وتزداد أهمية دور الحكومة في هذا المجال إذا كانت تسيطر على أجهزة الإعلام من صحافة وإذاعة وتلفزيون، وما لم تقم الحكومة بدورها الحيادي السليم، فإن ذلك لا بد و أن ينعكس على نتيجة الانتخابات ويشوه إرادة الناخبين. [2]

---

[1] سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 609.

[2] سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 610.

المطلب الخامس: أسلوب الضغط والإكراه.

وهي أساليب الضغط والإكراه المباشر والواضح ولهذا أطلق الفقيه دوفيرجيه (Duverger) على هذه الوسيلة الضغط والإكراه بالمعنى الدقيق تمييزاً لها عن باقي أساليب التزييف الأخرى. وتلجأ الحكومات إلى هذه الوسائل وتستخدمها ضد المرشحين.

ففي مواجهة المرشحين نجد الإدارة تفرق بين المرشحين فتمنح من يؤيدهم تسهيلات كبيرة إذ تتيح للمرشح الموالي عقد الاجتماعات الانتخابية وتفسح له صفحات الجرائد وتضع الإذاعة المسموعة والمرئية في خدمة الدعاية الانتخابية، فإذا ما كنا بصدد المرشح المناوئ نجد الإدارة تضع أمامه العراقيل والصعوبات الكبيرة[1].

المبحث الثاني: فحص دستورية القوانين والأنظمة وعلاقتها بصحة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

تندرج القوانين في دولة القانون في هرم يطلق عليه هرم تدرج القواعد القانونية ، حيث تأتي القواعد الدستورية في المقدمة بسبب مبدأ سمو الدستور ثم تأتي بعدها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية المختصة والتي لابد أن تكون منسجمة مع القواعد الواردة في الدستور، وتليها بعد ذلك الأنظمة أو اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية والتي تصدر عن الجهة المختصة قانوناً ويلزم عدم مخالفتها للدستور والقانون وإلا تم الطعن بها بعدم شرعيتها أو عدم دستوريتها وتكون آثارها باطلة [2].

---

[1] صلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الإنتخابية، المرجع السابق، ص 224، وكذلك حسن محمد هند (2006)، منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب والشورى – دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، القاهرة، ص ص 413 – 414.

[2] طعيمة الجرف، القانون الدستوري ومبادئ النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، مكتبة النهضة، القاهرة، 1964، ص123.

فالغاية من تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين هو تأكيد مبدأ سمو الدستور، لأن ما يتضمنه الدستور من مبادئ تتعلق بالحقوق والحريات العامة التي تهدف إلى تقييد صلاحيات الهيئات الحاكمة ، فقد تقررت لمصلحة الأفراد في مواجهة السلطتين التشريعية و التنفيذية ، لذلك يصبح هؤلاء الأفراد من أكثر المستفيدين من تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، إلا أنه يلاحظ أن معظم قوانين الانتخاب وخاصة في الدول العربية تحتاج إلى مراجعة جذرية وذلك لمعرفة مدى توافقها وانسجامها مع أحكام دساتير الدول التي تصدر بموجبها قبل البدء بتنفيذها مما يسهم في خضوع قوانين انتخاب البرلمانات إلى الرقابة قبل إجراء الانتخابات، فإذا أصاب الفساد جسد الهيئة التشريعية نتيجة الصراعات السياسية والحزبية فإن الرقابة الحقيقية على دستورية القوانين تبقى هي الملاذ الأخير لضمان شرعية الانتخابات وسيادة القانون وكفالة العدالة والمساواة في المجتمع الديمقراطي.

لذلك سوف نتناول موضوع فحص دستورية القوانين والأنظمة وعلاقته بالإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية من خلال ما يلي: المطلب الأول حول نشأة الرقابة على دستورية القوانين وماهيتها، والمطلب الثاني حول أساليب الرقابة على دستورية القوانين، والمطلب الثالث حول الضمانات الدستورية لصحة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

المطلب الأول: نشأة الرقابة على دستورية القوانين وماهيتها

يرد أغلب الفقه الأساس التاريخي لنشوء نظرية الرقابة القضائية على دستورية القـــوانين إلى اجتهاد المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، وترتبط هذه النظرية بـــدور القاضـــي

(جون مارشال) رئيس المحكمة الذي كان له أثر مباشر في إطلاق فكرة حق القضاء في بحث مدى موافقة القوانين والأعمال التشريعية والإدارية للأحكام الدستورية[1].

ويقتضي مضمون هذه النظرية إعطاء كل محكمة صلاحية إعلان مخالفة القانون المطلوب تطبيقه في إحدى الدعاوى المقامة أمامها للدستور، ويقول الفقيه أندريه هوريو في تقدير الطريقة الأمريكية لرقابة دستورية القوانين :(إن حق التذرع بعدم دستورية قانون موجود مبدئياً يمارس أمام كل المحاكم والهيئات القضائية، إلا أنه نظراً لعدم الالتجاء إلى مثل هذه الحجج في الدعاوى الكبرى فإن المحكمة العليا هي في الغالب التي تدعى إلى النظر في المسألة، وهو يعطي سلطة كبرى لإعلان عدم الدستورية إجراءً إلغائياً للقانون، إذ يكتفي باستبعاد – من أجل الحكم في القضية المعروضة – تطبيق القانون المعلن بأنه غير دستوري[2].

وغني عن البيان أن مدى أثر وحجية إعلان عدم دستورية قانون ما من قبل المحكمة العليا لا يجعل هذا الأثر منحصراً في نطاق نسبي، أي بصدد الدعوى المعلن فيها قرار عدم الدستورية، بل نجده يمتد إلى دعاوى أخرى، ليس لأن إعلان عدم الدستورية له حجة مطلقة على الكافة، ولكن لأن النظام الأنجلو–أمريكي يقيم للسابقة القضائية حجة باعتبارها الحقيقة القانونية، فالنتيجة هي كما يذكر الفقيه أندريه هوريو أن تكون موازنة للإلغاء، فالقانون المعترف

---

[1] كان ذلك في دعوى (ماربوري ضد ماديسون) والتي صدر القرار فيها عام 1803، وتقول المحكمة في هذه القضية "أن الدستور إنما هو القانون الأعلى للولايات المتحدة لا يجوز تعديله إلا بالطرق المنصوص عليها في الدستور، فإذا أصدر الكونجرس قانوناً مخالفاً للدستور يكون في هذه الحالة قد عدل هذا الدستور بشكل ضمني وبغير الطريقة الدستورية المقتضيّة. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، بيروت، منشورات دار العلم للملايين 2004، ص 524.

[2] اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، منشورات الأهلية للنشر والتوزيع، ط2، بيروت، 1977، ص 388.

بأنه غير دستوري من قبل المحكمة العليا لا يطبق من جانب أي سلطة أخرى بحيث إن الوضــع يشبه حالة الإلغاء الصريح)[1].

ويشير جانب من الفقه إلى أنه يمكن إيجاد نواة هذه النظريــة فــي الدســتور الفرنــسي الصادر عام (1799) الذي كان قد جعل من مجلس الشيوخ المجلس الحامي للدستور فاختصاص مجلس الشيوخ بإجرائه الرقابة الدستورية على القوانين كان فريداً من نوعه، ورغم أن الفقهــاء ينسبون إلى المحكمة العليا في الولايات المتحدة المبادرة في إيجاد نظرية الرقابة على دســتورية القوانين، إلا أن جانباً من الفقه ينازع هذه الحقيقة، مستنداً إلى أن الاجتهاد للمحكمة العليــا التــي كان مصدر استنباط هذه النظرية قد تم عام 1803، أي بعد أربع سنوات من صــدور الدســتور الفرنسي لعام 1799، وهو ما دفع هؤلاء الفقهاء إلى الافتراض أن القاضي (مارشــال) رئــيس المحكمة العليا كان مطلعاً على الدستور الفرنسي ومحتوياته في ذلك الوقــت، فأنظــار الفقهــاء الأمريكيين كانت متجه إلى فرنسا وثورتها وأفكارها المشعة . [2]

ويملك مجلس الدولة في فرنسا رقابة الإلغاء على اللوائح والقرارات الإداريــة، ولكــن محكمة النقض الفرنسية اتجهت في أحكام عديدة إلى أن محكمة الموضوع غير مطالبة بإيقــاف النظر في الدعوى إذا ما أثير بدفع بعدم شرعية لائحة أو مرسوم، وإن لأية محكمة أن تمتنع من تلقاء نفسها عن توقيع عقوبة واردة في أمر إداري إذا كان غيــر مــستكمل شــروطه الــشكلية المطلوبة، حتى ولو كان الأمر عبارة عن لائحة أو مرسوم بقانون.[3] وما ينطبــق علــى الــنص

---

[1] أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 388.

[2] رؤوف عبيد، الرقابة على الدستور والشريعة، منشورات مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة، 1979، ص 25، وتجدر الإشارة إلى أن الدستور الفرنسي لعام 1958 في عهد ديغول نص على وجود المجلس الدستوري الذي يملك إلغاء القوانين المخالفة للدستور.

[3] نقض فرنسي في 192/1/12، ونقض فرنسي 1934/5/5، ونقض فرنسي في 1939/2/23 مشار اليه في مؤلف الدكتور رؤوف عبيد، الرقابة على الدستور والشريعة،المرجع السابق ص 15.

الوارد في الأمر الإداري واللائحة أو المرسوم بقانون ينطبق بالمقدار نفسه وللأسباب نفسها على النص الوارد في القانون إذا كان مخالفاً للدستور، وكانت مخالفته واضحة لا تثير شبهة ولا لبساً.[1]

وفي مصر، فإن محكمة النقض المصرية قبل أن ينص دستور عام (1971) على إنشاء المحكمة الدستورية العليا وحتى بعد هذا التاريخ قضت بحق القضاء العادي في مباشرة رقابة الامتناع عن تطبيق النص القانوني المخالف للدستور أو تطبيق اللائحة المخالفة للقانون ومن قضائها في هذا المجال أنه:(لما كان الدستور هو القانون الوضعي الاسمي صاحب الصدارة، كان على ما دونه من التشريعات النزول عند أحكامه فإذا ما تعارضت هذه وتلك، وجب التزام أحكام الدستور وإهدار ما سواها)[2] ، وعليه تقرر محكمة النقض المصرية صراحة أن من حق القاضي في أن يرفض تطبيق أي قانون لعدم دستوريته .

ولكن محكمة القضاء الإداري قررت منذ القدم بأن القانون المصري لا يوجد فيه ما يمنع المحاكم المصرية من بحث دستورية القوانين سواء من ناحية الشكل أم من ناحية الموضوع، وفي حكم لها تقول المحكمة (إن المحاكم لا تعتدي على السلطة التشريعية ما دامت لا تضع بنفسها قانوناً ولا تقضي بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه، وغاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين متعارضين وإذا كان القانون العادي قد أهمل فمرد ذلك في الحقيقة إلى سيادة

---

[1] رؤوف عبيد، الرقابة على الدستور والشريعة،المرجع السابق ص **25**.

[2] نقض **29753/3/24**، أحكام النقض، س**26** رقم **60**، ص **258**، مشار إليه لدى الدكتور رؤوف عبيد، الرقابة على الدستور والشريعة، المرجع السابق، ص**26**.

الدستور العليا على سائر القوانين تلك السيادة التي يجب أن يلتزم بها كل من الشارع والقاضي على حد سواء).[1]

وفيما يتعلق بالاختصاص في مدى شرعية القرار الإداري أو اللائحة فقد كان ممنوحاً لمجلس الدولة المصري حتى عام (1969)، واعتباراً من هذا التاريخ منح هذا الاختصاص لمحكمة أطلق عليها تسمية المحكمة العليا بالقانون رقم (81) لسنة (1969)، فقد نص قانونها في المادة الرابعة على أن المحكمة العليا تختص دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم، هذا إضافة إلى اختصاص هذه المحكمة بالفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري في صورته الإيجابية والسلبية.[2]

وفي عام 1971 صدر الدستور المصري الجديد وقرر في المادة (174) إنشاء محكمة دستورية بدلاً من المحكمة العليا القائمة فعلاً تسمى المحكمة الدستورية العليا، كما نصت المادة (175) على أن: (تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتتولى تفسير النصوص التشريعية).

وقد حددت المادة (25) من قانون المحكمة الدستورية العليا اختصاص هذه المحكمة بما يلي :

1. الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح.
2. الفصل في تنازع الاختصاص "السلبي والإيجابي" .
3. الفصل في تعارض الأحكام.

---

[1] هذا الحكم صدر بتاريخ **1948/2/1**، مشار إليه ومعلق عليه في سليمان الطماوي، مبادئ القانون الدستوري، ط**1** القاهرة **1960**، ص **108** وما بعدها

[2] رؤوف عبيد، الرقابة على الدستور والشريعة، المرجع سابق، ص7.

كما أضافت المادة (26) من قانون المحكمة إلى هذا الاختصاص، صـــلاحية المحكمـــة الدستورية العليا في تفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والقرارات بقـــوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور .

وتمارس المحكمة الدستورية العليا اختصاصها بالرقابة على دستورية والقوانين واللوائح من خلال إحالة المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أوراق أية دعوى يتراءى لها عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، وكذلك إذا دفع أحد الخـــصوم أمـــام المحاكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة التي تنظر الـــدعوى أن الـــدفع جدّي فعليها التوقّف عن النظر في الدعوى وإمهال الخصم مدة لا تتجاوز ثلاثـــة أشـــهر لرفـــع الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا [1]، وأحكام المحكمة الدستورية العليا نهائية وغيـــر قابلـــة للطعن، ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقـــه اعتبـــاراً من اليوم التالي لنشر الحكم .

المطلب الثاني: أساليب الرقابة على دستورية القوانين

تختلف الدول في تنظيم الرقابة على دستورية القوانين ، فبعض الدول تمنع الرقابة علـــى دستورية القوانين بشكل صريح ومثال ذلك الدستور البلجيكي لسنة (1831) و الدستور البولـــوني لسنة (1921) ، إضافة إلى بريطانيا حيث يقوم نظامها على مبدأ سيادة البرلمان ومن ثم يتعـــذر تقييد سلطته أو إقرار أية رقابة على ما يصدره من تشريعات .[2]

وتأخذ معظم الدول بالرقابة على دستورية القوانين إلا أنها تختلف من حيث الجهة التـــي تتولى الرقابة ومدى ما يمنحها القانون من صلاحيات في هذا الشأن ، حيـــث إن أشـــكال هـــذه

---

[1] علي الباز، الرقابة على دستور القوانين في مصر، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1978، ص 99.

[2] رمزي الشاعر، رقابة دستوريه القوانين– دراسة مقارنة، دار النهضة العربيه ، القاهرة ، 2004، ص 25، وعبدالعزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، 1995، ص 69.

الرقابة تتعدد وتختلف من نظام إلى آخر تبعاً لاختلاف التنظيم الدستوري لشكل هذه الرقابة وآلياتها ، فمنها من اعتمد أسلوب الرقابة السياسية ، ومنها من اعتمد أسلوب الرقابة القضائية ، كما يمكن أن تكون الرقابة شعبية والتي تتمثل في الرأي العام والصحافة ووسائل الإعلام الأخرى و رقابة منظمات المجتمع المدني.[1]

الفرع الأول: الرقابة السياسية

تتمثل هذه الرقابة في قيام هيئة مشكلة تشكيلاً سياسياً بممارسة تلك الرقابة بناء على نص دستوري يمنح تلك الهيئة السياسية ممارسة حق الرقابة على دستورية القوانين من خلال فحص مشاريع القوانين قبل صدورها لتقرر ما إذا كانت مشاريع تلك القوانين متوافقة مع الدستور أو مخالفة له إذاً فهي رقابة سابقة على إصدار القانون.[2]

وتعتبر الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري في فرنسا أبرز مثالاً على الرقابة السياسية من الناحية التاريخية فإن المحاولات الأولى لتقرير الرقابة السياسية ظهرت في فرنسا سنة 1795 ، حيث اقترح الفقيه (سييز) إنشاء هيئة سياسية تكون مهمتها إلغاء القوانين المخالفة للدستور ، بيد أن الجمعية التاسيسية آنذاك لم توافق على هذا الاقتراح ، و عند إعداد دستور السنة الثامنة في عهد نابليون عاد (سييز) وطرح اقتراحه مرة أخرى و استطاع إقناع واضعي الدستور بسلامة مقترحه ، فأحدث مجلس أطلق عليه المجلس المحافظ وفقاً لدستور السنة الثامنة و تكون مهمته فحص مشروعات القوانين للتحقق من عدم مخالفتها للدستور، كما أخذت فرنسا بهذه الرقابة في دستور سنة 1852 و عهد بمهمة الرقابة إلى مجلس الشيوخ ، بيد إن كلا

---

[1] عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، 1995 ، ص 69.

[2] رمزي الشاعر، رقابة دستوريه القوانين – دراسة مقارنة ، المرجع السابق ، ص 25.

المجلسين (المجلس المحافظ و مجلس الشيوخ) لم يوفقا فـــي هــذه المهمـــة بـــسبب ســـيطرة الإمبراطور عليهما حيث كان المجلسين أداة بيد الإمبراطور . [1]

وأنشأ دستور سنة(1946) اللجنة الدستورية التي تقوم بمهمة الرقابـــة علـــى دســـتورية القوانين وكانت تتألف هذه اللجنة من (رئيس مجلس الجمهورية ، رئـــيس الجمعيـــة الوطنيـــة ، سبعة أعضاء ينتخبون من قبل الجمعية الوطنية على أساس التمثيل النسبي للهيئـــات الـــسياسية ، ثلاثة أعضاء ينتخبون من قبل مجلس الجمهورية بنفس الطريقة) ولا يجـــوز أن يكـــون هـــؤلاء الأعضاء من ضمن أعضاء البرلمان، أما دستور سنة(1958) فقد نص على تشكيل (المجلـــس الدستوري) للقيام بمهمة الرقابة والذي يتألف من :(ثلاثة أعضاء يعينـــون مـــن قبـــل رئـــيس الجمهورية ، ثلاثة أعضاء يعينون من قبل رئيس الجمعية الوطنية ، ثلاثة أعضاء يعينـــون مـــن قبل رئيس مجلس الشيوخ ، رؤساء الجمهورية السابقون مدى الحياة ،ويتم تعيين رئيس المجلـــس من قبل رئيس الجمهورية)، وتكون مدة العضوية تسع سنوات غير قابلة للتجديد و يتم تجديد ثلث المجلس كل ثلاث سنوات[2]

ومن مميزات الرقابة السياسية إنها وقائية فهي تسبق صدور القـــانون ومعنـــى ذلـــك أن القانون المراد تشريعه لن يتم إصداره إذا كان مخالفا للدستور لذلك فهي تمنع حدوث الآثار التـــي تحدث لو كانت الرقابة بعد نفاذ القانون ، لكن الواقع أثبت عدم نجاح الرقابة السياسية في تحقيـــق الرقابة الفعالة على دستورية القوانين ويكاد يجمع فقهاء القانون الدستوري على عـــدم ملاءمـــة الرقابة السياسية وفشلها في تحقيق الغايات المرجوة منها بسبب إناطـــة مهمـــة الرقابـــة بهيئـــة

---

[1] علي الباز، الرقابة على دستور القوانين في مصر، ، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1978، ط1، ص 99.

[2] رمزي الشاعر، رقابه دستوريه القوانين ، دراسة مقارنة المرجع السابق ، ص33 و34 .

سياسية، حيث إن أعضاء الهيئة قد لا تتوافر فيهم المؤهلات القانونية التي تتناسب مع خطـورة وأهمية هذه الرقابة .[1]

كما أن الطابع السياسي لتشكيل هذه الهيئة قد لا يمنعها من التأثر بالاتجاهـات والميـول السياسية وهو ما لا يتفق مع الهدف من هذه الرقابة ، حيث إن بعض الأعضاء يعينون من قبـل رئيس الجمهورية وآخرين من قبل المجالس النيابية ، إضافة إلى أن الدول التي تأخذ بهذا النـوع من الرقابة قد حصرت حق الطعن في القوانين غير الدستورية بهيئات حكومية دون إعطاء هذا الحق للأفراد[2].

وأخذت الكثير من الدول بهذا النوع من الرقابة فهي تلك الدول التي حكمتهـا الأنظمـة الشمولية كدول المعسكر الاشتراكي السابق (الاتحاد السوفيتي و يوغسلافيا وبلغاريـا) والتـي جعلت مهمة الرقابة من اختصاص البرلمان ، أو من اختصاص مكتب مرتبط بالبرلمان ، الأمـر الذي يثير التساؤل حول الحكمة من جمع مهمة التشريع والرقابة على التشريع في جهة واحدة.[3]

ويعتبر النظام الدستوري الفرنسي هو أحد الاستثناءات القليلة في الأنظمـة التـي تبنـت الرقابة السياسية، خاصة أن فرنسا تمثل أحد النماذج المثالية للأنظمة الديمقراطية، ويعود السـبب في ذلك إلى خصوصية تاريخية وسياسية تميزت بها التجربة الفرنسية، فمفهوم مبدأ الفصل بـين السلطات الذي طالما ساد لدى المشرعين الفرنسيين يتمثل في أن البرلمان هو المعبر عـن إرادة الشعب وأن القانون هو التعبير عن هذه الإرادة .[4]

---

[1] محمد رفعت عبد الوهاب وإبراهيم عبد العزيز شيحا – النظم السياسية والقانون الدستوري ،1998 ، دار المطبوعات الجامعية ، ص 516.

[2] عادل الحياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني– دراسة مقارنة، مطابع غانم عبده، عمان، 1972 ، ص 124 و125.

[3] محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الامارات ، أكاديميه شرطه دبي ، 2003، ص164.

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري– تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية ،2000، ص 170.

وتبعاً لذلك لا يجوز أن تمارس أي سلطة أخرى الرقابة على إرادة الشعب ، كما أن رفض فكرة الرقابة القضائية في فرنسا يعود إلى أسباب تاريخية تمثلت في الموقف السلبي للمحاكم الفرنسية من الإصلاحات وتدخلها في أعمال السلطات الأخرى، حيث كانت المحاكم تعمل على عرقلة القوانين ووصل الأمر بهذه المحاكم إلى درجة الحكم بإلغاء القوانين، وقد تركت تصرفات هذه المحاكم آثاراً سيئة في نفوس الناس وعند رجال الثورة الفرنسية ، لذلك وضعت الثورة نصوصاً صارمة تحرم على المحاكم التدخل بطريق مباشر أو غير مباشر في أعمال البرلمان [1].

الفرع الثاني: الرقابة القضائية

تمارس هذه الرقابة هيئة قضائية تختص بالفصل في مدى دستورية أي قانون تصدره السلطة التشريعية، و ينطلق مفهوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين من فكرة حق الأفراد في حماية حقوقهم وحرياتهم المقررة بموجب الدستور، فوظيفة القضاء تتمثل في الفصل في الخصومات التي تحصل بين الأفراد والدولة أو بين الأفراد أنفسهم وهي وظيفة على قدر كبير من الأهمية، كما تشكل الرقابة القضائية ضمانة فاعلة لدستورية القوانين حيث يتسم القضاء بالحياد والنزاهة والاستقلالية بالإضافة إلى الخبرة القانونية[2]. ويتم تحريك الرقابة القضائية وممارستها لدستورية القوانين بأحد الأساليب التالية: أسلوب الدعوى الأصلية، وأسلوب الدفع الفرعي.

---

[1] عبد العزيز محمد سالمان ، رقابة دستورية القوانين ، الطبعه الاولى ، 1995، ص 69.

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص 173.

أ- أسلوب الدعوى الأصلية بعدم دستورية القوانين :

ومؤدى هذا الأسلوب أن يخول الأفراد والهيئات وفقاً لشروط خاصة حق رفع دعوى مبتدأة بطلب إلغاء القانون الذي يخالف الدستور، فإذا ما صدر حكم بعدم دستورية قانون فإن الحكم يؤدي إلى إعدام القانون، وتصبح دعوى الدستورية شبيهة بدعوى الإلغاء التي يدفعها الأفراد أمام القضاء الإداري بطلب إلغاء القرارات الإدارية التي انطوت على مخالفة لأحكام الدستور، ويشترط لإعمال أسلوب الدعوى الأصلية في الرقابة على دستورية القوانين وجود نص صريح يبيح للقضاء هذا الحق.[1]

ونحن نتمنى على المشرع الأردني أن يدخل نصاً صريحاً في الرقابة على دستورية القوانين ويتبنى أسلوب الدعوى الأصلية، على أن تكون الرقابة في مثل هذه الحالة لمحكمة دستورية متخصصة للنظر في الطعون الخاصة بدستورية القوانين، وذلك لجعل عملية الرقابة فاعلة، ولكي نضمن لتلك المحكمة استقلالها عن غيرها من المحاكم، وحتى تلتزم سلطات الدولة الأخرى بمراعاتها لأحكام الدستور، بأحكام المحكمة الدستورية التي تصدر في هذا الصدد، وذلك للأسباب التالية:

1. إن نص الدستور على محكمة دستورية متخصصة وإنشاء هذه المحكمة في حدود الهدف الذي أنشئت من أجله بحيث يجعل حكمها حاسماً للنزاع الدستوري بصفة نهائية الأمر الذي يتحقق معه الاستقرار في النظام القانوني على خلاف الرقابة عن طريق الدفع الفرعي التي تفتقر إلى هذه الميزة[2].

---

[1] أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون- دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس-لبنان، 2002، ص 45 .

[2] عبد العزيز محمد سالمان ، رقابة دستورية القوانين ، المرجع السابق ، ص 72.

2. كما أن الحكم الصادر على المحكمة بالامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري تكون حجيته مقصورة على أطراف النزاع، وعلى الدعوى نفسها وأمام المحكمة نفسها متى كان النظام القضائي لا يأخذ بالسوابق القضائية[1].

3. لا تنطوي رقابة دستورية القوانين عن طريق الدعوى الأصلية على تعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويتلافى الانتقادات التي تثور في إعطاء الرقابة للسلطة القضائية العادية باعتبار أن المحكمة الدستورية هي هيئة قضائية مستقلة، ينشئها الدستور للقيام بالمهمة المنوطة بها، وتكون أحكامها ملزمة لجميع سلطات الدولة.[2]

وقد يحدث عند نظر دعوى معينة أمام إحدى المحاكم أياً كانت درجتها أو نوعها أن يقوم أحد الأطراف بالدفع بعدم دستورية القانون المنوي تطبيقه في هذه الدعوى أمام المحكمة ذاتها الناظرة للنزاع، فتقوم المحكمة التي أثير أمامها هذا الدفع بتقدير مدى جدية هذا الدفع، فإذا وجدته امتنعت عن الفصل في الموضوع ريثما تفصل المحكمة الدستورية المختصة بالدفع.

وبالنظر إلى اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية فقد أجازت المحكمة لنفسها بسط رقابتها على دستورية القوانين المؤقتة، فقررت في القضية رقم (1967/35)[3] عندما نظرت في دستورية الفقرة (ج) من المادة (17) من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (1960/24)[4] ما يلي:(1. نصت المادة (94) من الدستور على أنه يجب أن لا تخالف القوانين المؤقتة أحكام الدستور. 2. لا يعمل بالنص الوارد في قانون مؤقت إذا كان مخالفاً لأحكام الدستور.

---

[1] أحمد أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في مصر وأمريكا، 1960 ، ص594، ص 597.

[2] كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، **1985**، دمشق، ص **156**.

[3] مجلة نقابة المحامين، العدد الأول، الصفحة 389، عمان، 1967، ومنشورات مركز عدالة، عمان.

[4] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، الصفحة 606، العدد 1494، بتاريخ 1960/6/11.

3. اذا اشترط نص الفقرة (ج) من قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم (24/ 1960) في المرشح ان يكون قد أتم الثلاثين من عمره في أول كانون الثاني من السنة التـي يجـري فيهـا الانتخاب واشترطت المادة (70) من الدستور في عضو مجلس النواب أن يكون قد أتـم ثلاثـين سنة شمسية من عمره بحيث يقبل الترشيح للنيابة إذا كان المرشح قد أتم الثلاثين من عمره وقت الترشيح فلا يعمل بالاشتراط الوارد في الفقرة (ج) من المادة (17) من قانون الانتخاب المؤقـت المخالف لأحكام الدستور).

ومن الأمثلة على رقابة دستورية قوانين الانتخاب في الأردن أيضاً قرار محكمـة العـدل العليا الأردنية رقم (2001/348)[1] بتاريخ (2002/3/28) حـول دسـتورية قـانون الانتخـاب لمجلس النواب المؤقت رقم (2001/34)[2] ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية والمقاعد المخصـصة لكل منها رقم (42) لسنة (2001)[3] والذي يقضي بما يلي: (أعطت المادة (9/أ/7) مـن قـانون محكمة العدل العليا للمحكمة حق الرقابة القضائية على دستورية القوانين المؤقتة وقد جـاء هـذا النص مطلقاً ويجري على إطلاقه، وهي المختصة بنظر الطلب بوقف العمل بالقـانون المؤقـت وهو قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 34/ 2001 والنظام الـصادر بمقتـضاه لأن إصـدار القوانين المؤقتة من قبل مجلس الوزراء بمقتضى المادة (94) من الدستور ليس عملاً من أعمال السيادة، و يستفاد من أحكام المادة (9/أ/7) و (9/ج/2) من قانون محكمة العدل العليا وما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا والفقه والقضاء الاداري أن المـصلحة شـرط أساسـي لقبـول الدعوى ، فحيث لا مصلحة لا دعوى والمشرع لم يجعل من دعوى الإلغاء دعوى شعبية يجـوز رفعها من أي مواطن ، وإنما حصر حق رفعها بمن تحققت له مصلحة أكيدة منها مستنداً إلى أن

---

[1] منشورات مركز عدالة، عمان.

[2] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، الصفحة 3023، العدد 4497، بتاريخ 2001/7/19.

[3] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، الصفحة 3051، العدد 4498، بتاريخ 2001/7/23.

القرار المطعون فيه من شأنه أن يؤثر في المركز القانوني للطاعن ولا يصح أن تختلط مصلحة الطاعن بالمصلحة العامة بل يجب أن تكون مميزة عنها ومستقلة بذاتها بالإضافة إلى أن تكون مصلحته مشروعة وحيث إن دعوى الطعن في دستورية القانون المؤقت ليس من قبيل دعوى الحسبة فإن مناط قبولها أن يتوافر للطاعن مصلحة شخصية مباشرة في رفعها وطالما لم يرد أي دليل يشير الى وجود مصلحة للمستدعين وإنه قد لحق بهم ضرر بسبب صدور هذا القانون باعتبار الضرر أحد أركان المصلحة الشخصية ولعدم توفر شروط المصلحة الشخصية في هذه الدعوى فيتعين عدم قبولها ، ولا يرد قول المستدعين إنهم بصفتهم مواطنون وناخبون ونواب وأمناء احزاب سياسية إذا لم يكن لهم مصلحة في الطعن بقانون الانتخاب ونظام تقسيم الدوائر الانتخابية فمن هو الذي له مصلحة للطعن ذلك ان المستدعين بصفاتهم المذكورة في لائحة الدعوى لا تفترض أن يكون لهم تلقائياً مصلحة شخصية ومباشرة بل لا بد من التحقق من وجود المصلحة وإقامة الدليل عليها)، وقد تكررت هذه المبادئ في دعوى العدل العليا رقم (350/ 2001) [1].

ب- أسلوب الدفع الفرعي بعدم دستورية القوانين:

لا يعتبر هذا الأسلوب أسلوباً هجومياً كما هو الحال بالنسبة لأسلوب الدعوى الأصلية بل هو أسلوب دفاعي بمعنى أن المتضرّر من القانون غير الدستوري لا يذهب إلى المحكمة المختصة للطعن مباشرة في ذلك القانون، ولكنه ينتظر حتى يرد تطبيق القانون عليه في قضية معينة، ثم يقوم بالطعن فيه عن طريق الدفع بعدم دستوريته، فهذا الأسلوب لا يعطي القاضي التحقّق من دستوريته إلا إذا دفع الخصوم أمامه بعدم الدستورية.

---

[1] منشورات مركز عدالة، عمان .

وبعبارة أخرى تكون أمام القاضي دعوى مدنية أو تجارية أو جنائية، ثم يدفع أحد الخصوم أثناء نظر تلك الدعوى ببطلان القانون أو القوانين التي يستند إليها الخصم الآخر، وتمتنع المحكمة المختصة بالفصل في النزاع موضوعياً عن تطبيق القانون، ولكن القانون من الناحية النظرية المجردة يبقى قائماً حتى يلغيه المشرع.[1]

ويتمتع الحكم الصادر من المحكمة بالامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري بحجية نسبية ، أي أنه ليست له سوى حجية مقصورة على أطراف النزاع وعلى الدعوى وأمام المحكمة نفسها متى كان النظام القضائي لا يأخذ بالسوابق القضائية.[2] ويباشر القضاء هذا الأسلوب دونما حاجة لنص دستوري على نحو ما سار عليه في النظام القضائي الأردني بغياب النص الدستوري الذي ينظم الرقابة على دستورية القوانين.

الفرع الثالث : الرقابة الشعبية

لا يمكن إنكار الدور الهام الذي تلعبه الجهات الشعبية المختلفة مثل الرأي العام والصحافة ووسائل الإعلام الأخرى في الدول الديمقراطية حيث يعتبر الإعلام السلطة الرابعة، لذلك يمكن أن تقوم هذه الجهات بمهمة الرقابة على دستورية القوانين ، إذ يمنح الدستور لهذه الجهات في بعض الدول الحق في الاحتجاج على خرق قانون ما لقواعد الدستور والطلب إلى الأجهزة المختصة وهي المحاكم الدستورية معالجة هذا الخرق ، ويتم ذلك وفق آليات ينظمها القانون ، وتبنت هذا الأسلوب دساتير كل من ألمانيا و غانا وسلوفاكيا.[3]

---

[1] سليمان محمد الطماوي، تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة 1971/3/16 في القضية رقم 1971/3، منشور بمجلة العلوم الإدارية، السنة 13،العدد 1، ص 275.

[2] أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في مصر وأمريكا، 1960 ، ، المرجع السابق ، ص 597.

[3] كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، **1985**، دمشق، ص **166**

الفرع الرابع : رقابة منظمات المجتمع المدني

لا بد من خضوع الحاكم والمحكوم للدستور والالتـزام بالقواعـد القانونيـة ، وتعتبـر منظمات المجتمع المدني و خاصة المنظمات غير الحكومية العين الساهرة على المجتمع وعلـى الدستور ، حيث يقوم أفراد المجتمع من خلال هذه المنظمات المستقلة والبعيدة عن سيطرة ونفوذ السلطة بممارسة دورهم وحقوقهم في اختيار ومراقبة السلطات العامة في الدولة وما تصدره هذه السلطات من قوانين و لوائح وتشريعات و مدى مطابقة هذه القوانين لمبادئ الدستور .[1]

إذ تقوم منظمات حقوق الإنسان و منظمات المجتمع المدني المختلفة بمهمة الرقابة على دستورية القوانين ، ويجب أن لا ننسى دور منظمات المجتمع المدني فـي تحقيـق التنميـة الديمقراطيـة والدفاع عن حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، حيث تعتبر هذه الممارسات جزءاً مـن العمليـة الديمقراطية ذاتها.[2]

المطلب الثالث: الضمانات الدستورية لصحة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

يعد مبدأ سلامة الانتخاب من أهم المبادئ التي تحرص الدساتير على حمايتهـا وإلـزام السلطات احترامها لما لهذا المبدأ من انعكاسات خطيرة على ممارسـة الديمقراطيـة.[3] ويـأتي حرص الدساتير على حماية مبدأ سلامة الانتخابات من خلال إدراك المشرع الدسـتوري لمـدى ارتباط هذا المبدأ بغيره من المبادئ التي يتكفل الدستور بالنص عليها، ويحرص علـى تطبيقهـا مثل عمومية الانتخاب وسرية الانتخاب والتصويت والمساواة بين الناخبين والمرشـحين وحـق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية وعقاب العابثين بإرادة الناخبين.

---

[1] أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في مصر وأمريكا، المرجع سابق ، ص 597.

[2] عبد العزيز محمد سالمان ، رقابه دستورية القوانين ، المرجع السابق ، ص 74.

[3] ثروت بدوي، النظم السياسية ، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 35.

ولا شك بأن هذه المبادئ تمثل الأسس التي لا يجوز للسلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية المساس بها أو الانتقاص منها تحت أي تبرير، بل وعلى السلطة القضائية حمايتها من أي اعتداء بأي صورة وهي في نفس الوقت ضمانات لبعضها بعضاً وبشكل خاص هي ضمانات لسلامة الانتخاب وحرية الناخب ومنع تشويه الانتخابات والتأثير على الناخبين بطريقة غير مشروعة.

لذلك سوف نتناول ضمانات سلامة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية على النحو التالي: الفرع الأول حول المساواة بين الناخبين والمرشحين، والفرع الثاني حول الحياد في تقسيم الدوائر الانتخابية، والفرع الثالث حول عدم تدخل السلطة التنفيذية للتأثير على الناخبين والمرشحين ، والفرع الرابع حول رقابة القضاء على إجراءات الانتخابات النيابية.

الفرع الأول: المساواة بين الناخبين والمرشحين

يعد الانتخاب وسيلة تنافس مشروع لاختيار الأحسن لتمثيل الأمة، فهذه التنافسية تفترض المساواة بين الناخبين وتكافؤ الفرص القانونية بين المرشحين ، وتتحقق المساواة بين الناخبين إذا اشترط المشرع في الناخب شروطاًعامة وطبقها على الأفراد بشكل مجرد دون تمييز، كما يجب أن يكون لكل ناخب نصيب مساو لغيره في الانتخاب[1].

فالمساواة بين المرشحين تتحقق بتوفير الفرص المتكافئة لاستخدام وسائل الدعاية والإعلام وتجنب التمييز بين المرشحين بسبب مواقف مالية أو سياسية أو عرقية أو أي سبب آخر، ويحدث ذلك التمييز عندما تيسر لهم سبل الدعاية، فتكون السلطة التنفيذية منحازة لصالح

1 أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 311.

أنصارها الذين تيسر لهم سبل الدعاية، فتسمح لهم بعقد الإجتماعات والنشر في الصحف وتوزيع المنشورات وتفسح لهم مجال الدعاية في وسائل الإعلام الرسمية[1].

وعلى العكس من ذلك تضيق السلطة التنفيذية على معارضيها بأشكال مختلفة ، فتمنع اجتماعاتهم وتحرمهم من استخدام وسائل الإعلام الحكومية، وهذا الأسلوب نادر الحدوث في الدول الديمقراطية التي ارتفع فيها الوعي السياسي وتأكدت مبادئ الحرية والمساواة، بل إن الكثير من الدول الديمقراطية تحرص على كفالة حرية الدعاية الانتخابية وتحقيق العدالة والمساواة بين المرشحين[2].

ويلاحظ أنه حتى في أعرق الدول الديمقراطية التي تمكنت أنظمتها من سن بعض القيود التشريعية على تمويل الانتخابات والإنفاق عليها بوضع الحد الأقصى لمجموع نفقات المرشح الانتخابية، فإن الأمر يبقى نظرياً لأن المرشح يمكن أن يفلت من هذه القيود بأساليب متعددة[3].

الفرع الثاني: الحياد في تقسيم الدوائر الانتخابية

من أهم الوسائل التي تلجأ إليها الحكومة لتوجيه نتائج الانتخابات لمصلحة مرشحيها تمزيق الدوائر الانتخابية، فإذا كان النظام الدستوري يخول الحكومة صلاحية الانفراد بتقسيم الدوائر، فتعمل غالباً على تحديد الدوائر وتشتيت خصومها في دوائر متفرقة يصبحون فيها أقليات، أو تجعلهم في إطار دائرة كبيرة بالنسبة إلى حجم الدوائر الموالية لأنصارها حتى تقل فرصهم في النجاح. وقد تصل الحكومة إلى نفس النتيجة بطريقة ملتوية غير مباشرة حينما تلجأ إلى تقسيم الدوائر تقسيمات غير متكافئة أو متساوية. [4]

---

1 أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 311، 312.

2 أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 317.

3 نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ، ص 311.

4 ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 243.

وقد طبق هذه الطريقة حاكم ولاية ماساشوسيتس الأمريكية في العقد الثاني مـن القـرن التاسع عشر، حيث سميت هذه الطريقة فيما بعد بطريقة جريماندر (Gerry Mander) نسبة إلـى ذلك الحاكم، كما طبقت في فرنسا أكثر من مرة من قبل حكومة نابليون الثالـث ، كمـا طبقتهـا بعض الولايات الأمريكية في الجنوب لاستبعاد فوز السود في بعض الدوائر الانتخابية.[1]

وإزاء تجاوز الحكومات ومغالاتها في تحديد الدوائر الانتخابية لمساندة أنصارها والكيـد بخصومها في المعارك الانتخابية، اتجهت أغلب الدساتير إلى إناطة الاختـصاص فـي تقـسيم الدوائر إلى الهيئة التشريعية بحيث يصدر به قانون من البرلمان بعد أن تتقدم الحكومة بمـشروع القانون، وأن يراعي في تحديد الدوائر أن يكون بقدر الإمكان متطابقا مـع التقـسيم الجغرافـي والإداري في الدولة، فاعتماد التقسيم الإداري أساسا لتقسيم الدوائر الانتخابية يحـول حتـى دون شطط الحكومة أو الأغلبية البرلمانية إذا ما رأت تحديد الدوائر بما يحقق انتـصارها أو سـحق خصومها. [2]

الفرع الثالث: عدم تدخل السلطة التنفيذية للتأثير على الناخبين والمرشحين

قد تتخذ بعض الجهات ذات النفوذ بعض الإجراءات للضغط على النـاخبين، فتجبـرهم على التصويت لصالح مرشحين معينيين، ويأتي الضغط من خلال الترهيب والوعيد أو من خلال الترغيب والوعد بتحقيق إنجازات خاصة للناخبين في المستقبل. [3]

ومارست جهات متعددة الضغط على الناخبين في الماضي مثل أصحاب الأعمال الـذين كانوا يهددون عمالهم بالفصل من الخدمة إذا لم يصوتوا لصالح من يجدد لهـم[4]، كـذلك تـدخل

---

1 ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق ، ص 244.

2 إبراهيم شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،2000، ص 244.

3 كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مطبعة الداودي، دمشق، 1985، ص 226.

4 كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، المرجع السابق ، ص 226.

الشرطة أو رجال الحكم المحلي لإجبار الناخبين على التصويت لصالح مرشح معين، إلا أن مثل هذه الوسائل قد بدأت في التلاشي شيئاً فشيئاً مع زيادة الوعي الثقافي والسياسي وتعدد وسائل الرقابة على الانتخابات واستقرار مفهوم الدولة القانونية بكامل مقوماتها[1].

كما يمارس الضغط والإكراه أحياناً على الناخبين فإنه يمارس على المرشحين كذلك وبوسائل متعددة منها وضع العراقيل أمام بعض المرشحين في الوصول إلى الناخبين أو الاجتماع بهم، وكذلك حرمان المعارضة من عقد الاجتماعات العامة أو تعليق البيانات والمنشورات الانتخابية.

إلا أنه ولشعور الشعوب بالديمقراطية واحترام التنافس الشريف، فإنها تلزم القائمين بالإشراف على الانتخابات من تحقيق كافة الظروف التي تكفل سلامة الانتخابات و المساواة بين الناخبين والمرشحين وتجنيبهم كافة وسائل الضغط والإكراه أيا كانت طبيعتها ومصدرها ومعاقبة العابثين بالانتخاب. [2]

وتبين قوانين الانتخاب الجرائم التي ترتكب ضد نزاهة الانتخابات وتحديد عقوباتها فتجرم بصفة خاصة استعمال القوة أو التهديد وعمليات الرشوة وشراء الأصوات، حيث تنص المادة (47) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم (34) لسنة 2001[3] على تجريم هذه الأفعال كما يلي:(يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على سنة واحدة أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تزيد عن خمسمائة دينار أو بكلتا العقوبتين كل من ارتكب أياً من الأفعال التالية:1. احتفظ ببطاقة لغيره واستولى عليها أو أتلفها. 2. انتحل شخصية أو اسم غيره

1 ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 245.

2 كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 229.

[3] قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت وتعديلاته رقم 34 لسنة 2001 المنشور على الصفحات 3، 30 من عدد الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية رقم 44970 بتاريخ 2001/7/19.

بقصد الاقتراع في الانتخاب.3. حمل سلاحاً نارياً في أي مركز من مراكز الاقتراع)، بل إن الدستور الأردني كان من أكثر الدساتير العربية صراحة في النص والتأكيد على سلامة الانتخاب ومنع العبث بإرادة الناخبين، حيث تنص المادة المادة 67 من الدستور الأردني[1] بأنه :(يتألف مجلس النواب من أعضاء منتخبين انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً وفاقاً لقانون الانتخاب يكفل المبادئ التالية :1. سلامة الانتخاب . 2. حق المرشحين في مراقبة الأعمال الانتخابية .

4. عقاب العابثين بإرادة الناخبين).

المطلب الرابع :الرقابة القضائية على إجراءات الانتخابات النيابية

لا شك أن الضمانة الوحيدة التي تحول دون عبث الإدارة في العملية الانتخابية تتمثل في الرقابة القضائية على إجراءات الإنتخابات النيابية مما يعمل على استقرار النظام فيها ويحول دون عمليات التزوير والتزييف والتحريف في كافة إجراءات الانتخابات .

كما أن ارتكاب أي عملية من عمليات التزوير سيؤدي إلى تشويه وتزييف نتائج الانتخابات وإفراز نواب غير منتخبين انتخاباً سليماً من الشعب مما يترتب عليه اهتزاز الثقة المتبادلة بين الناخبين ونواب الشعب في البرلمان من جهة وبين الناخبين والحكومة من جهة أخرى، وهو ما ستتم معالجته تباعاً ضمن فصول هذه الأطروحة في إطار الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية .

---

[1] الدستور الأردني الصادر سنة 1952، المنشور على الصفحة في الجريدة الرسمية رقم 193 بتاريخ 1952/8/1.

الفصل الثاني

حل البرلمان كإجراء ممهد للانتخابات النيابية

اعتنقت الدساتير الديمقراطية المختلفة خصوصاً تلك المطبقة للنظم البرلمانية مبدأ حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان بوصفه ضرورة أساسية لفن ديناميكية هذا النظام، وتخليصاً للحكومة من الوقوع تحت سيطرة البرلمان والخضوع لمطالبه تحت تهديد سلاح حجب الثقة، ولهذا يعد حق حل البرلمان أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، إذ يعتبر السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية المقررة أمام البرلمان، وبذا يتحقق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، وتبدو مظاهر القوة والفاعلية في حق الحل في كونه وسيلة للإنهاء المباشر للبرلمان قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء وكالته عن الشعب[1].

وبناء على ذلك سوف يتناول الباحث في هذا الفصل حل البرلمان وفيما إذا كان يعتبر إجراء ممهداً للانتخابات النيابية ، وذلك ضمن المباحث التالية: المبحث الأول حول تعريف حق حل البرلمان، والمبحث الثاني حول ضمانات حل البرلمان في النظم السياسية، والمبحث الثالث حول الرقابة القضائية على إجراءات حل البرلمان تمهيداً للانتخابات النيابية.

المبحث الأول: تعريف حق حل البرلمان

يعرف الفقه الدستوري حق الحل بأنه "إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابة هذا المجلس. كما يعرفه بعض الفقهاء بأنه "إنهاء نيابة المجلس التشريعي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي"[2].

---

[1] مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الكتاب الأول، الطبعة الثانية، 1981، ص 28.

[2] محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري ، النظرية العامة والنظام الدستوري المصري، 1976، ص 258.

ويمكن تعريف حل البرلمان بأنه: "تصرف قانوني تتخذه السلطة التنفيذية لإنهاء حياة المجلس التشريعي قبل انتهاء المدة التي انتخب لأجلها وذلك بالرجوع إلى الشعب للتعرف على رأي الناخبين في أداء هذا المجلس التشريعي".

ويمكن إجمال النتائج التي تترتب على حل البرلمان على النحو التالي:

1. إن إجراء الحل هو تصرف قانوني، بمعنى أن السلطة التنفيذية تلجأ إليه مستندة إلى ما هو مقرر في الدستور أو القانون أو الأعراف والتقاليد السائدة في الدولة[1].

2. إن إجراء الحل هو امتياز تملكه السلطة التنفيذية وحدها مقابل حق البرلمان في إسقاط الوزارة أي أنه السلاح المقابل للمسؤولية السياسية للوزارة المقررة أمام المجلس النيابي، وعلى كليهما يقوم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعليه فلا وجود لحق الحل في نظام الحكم الرئاسي، كما أنه لا وجود لهذا الحق أيضاً في نظام حكومة الجمعية النيابية لأن البرلمان في هذا النظام هو المهيمن الحقيقي وهو صاحب الكفة الراجحة فهو وحده ممثل الشعب أو الأمة، أما الحكومة فهي مجرد تابع أو أداة في يد البرلمان[2].

3. إن الحل هو إجراء يتم بموجبه إنهاء حياة البرلمان قبل انتهاء المدة التي انتخب لأجلها، أما إذا تم الحل عند نهاية المدة القانونية المقررة للمجلس فإن هذا الإجراء فيه خلاف قانوني وفقهي وذلك فيما إذا كان هذا الإجراء حلاً طبيعياً للمجلس أم أنه لا يعتبر كذلك[3].

4. إن الحل وسيلة أساسية لإظهار ديمقراطية النظام البرلماني ويعد تطبيقاً لمبدأ سيادة الأمة الذي يوجب الاحتكام إلى هيئة الناخبين في الأمور المهمة التي تتعلق بمستقبل البلاد، كأن

---

[1] محمد مرغني خيري، الوجيز في النظام السياسي ،الإسكندرية ،1990، ص 263-269.

[2] علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة طنطا، 2000، ص 59.

[3] علي محمد باز، المرجع السابق، ص 60.

يفصل في الخلافات المستحكمة بين البرلمان والحكومة، فهو إذن بمثابة إجراء للتحكيم الشعبي[1].

والجدير بالملاحظة هنا هو أن ممارسة حق حل البرلمان يستلزم توافر شروط معينة وهي على النحو التالي:

1. وجود هيئة نيابية باعتبارها هدفاً أو محلاً للحل، ويقصد بالهيئة النيابية هو عدد من المواطنين ينتخبون بشكل دوري للقيام بشكل جماعي لا بشكل مستقل بوظيفة محددة هي التشريع بصفة أساسية لفترة زمنية محددة، ويستوى أن تتكون هذه الهيئة النيابية من مجلس واحد أو من مجلسين، ويمارس إجراء الحل عادة ضد البرلمان الأدنى المنتخب، كما يمكن أن يمارس أيضاً ضد مجلس البرلمان الأعلى إذا كان هذا المجلس مشكلاً على أساس انتخابي لا على أساس وراثي، ولهذا فإن حق الحل الذي تمارسه السلطة التنفيذية، في النظام البرلماني البريطاني يقتصر فقط على مجلس البرلمان الأدنى، أي مجلس العموم المنتخب بوساطة الاقتراع العام المباشر دون مجلس اللوردات الذي لا ينتخبه الشعب وإنما يتم تشكيله على أساس وراثي[2].

2. تصرف صادر عن السلطة التنفيذية يدل على أنها عضو مستقل ومتميز في الدولة ومخول باستخدام حق الحل[3].

3. توجيه الدعوة لجمهور الناخبين لانتخاب برلمان جديد ضمن فترة زمنية معقولة ولا شك أن الانتخابات العامة التي تلي إجراء حل البرلمان تمثل ضمانة مهمة لمنع استغلال أو إساءة استعمال هذا الحل[4].

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والنظام السياسي المقارنة، مرجع سابق، ص 380.

[2] السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، لمطبعة العالمية، القاهرة، 1979، ص 651.

[3] السيد صبري، المرجع السابق، ص 615-616.

[4] علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص 61.

المبحث الثاني :إجراءات حل البرلمان تمهيداً للانتخابات النيابية

تخضع عملية اختيار برلمان جديد لعدد من القواعد والمبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها عند القيام بإجراءات حل البرلمان كمايلي: المطلب الأول حول المبادئ العامة لشرعية حل البرلمان، والمطلب الثاني حول الاستشارات التي تمهد لحل البرلمان.

المطلب الأول: المبادئ العامة لشرعية حل البرلمان

هناك العديد من القواعد والمبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها عند إجراء الحل حتى لا يساء استعماله نظراً للسلطة المطلقة التي أولاها المشرع الدستوري لمن يملك هذا الحق في هذا النظام، وتباينت النظم الدستورية التي احتضنت هذا النظام فيما بينها، فمنها من نص على هذه القواعد والمبادئ صراحة في صلب الدستور، ومنها من تبنى بعضها وأهمل بعضها الآخر. وإن كنا نرى أنه كان من الأحرى أن تنص الدساتير على جميع تلك القواعد وبخاصة تلك النظم التي تتشدق بالديمقراطية حيث إنها من الأصول العامة للديمقراطية والحكم الدستوري. ولهذا فلا دلالة لإغفال بعض الدساتير التي نص عليها، إذ لا يعقل أن يتصرف القائم بالحل على خلافها، على الأقل إذا ما أراد احترام التقاليد الدستورية، وإلا عد الحديث عن الديمقراطية والحكم الدستوري حديثاً غير مجد، وتتمثل هذه المبادئ في أصلين عامين هما: الفرع الأول حول الالتزام بتسبيب قرار حل البرلمان، والفرع الثاني حول دعوة الناخبين لانتخاب برلمان جديد ودعوته للاجتماع في مدة معقولة.

الفرع الأول: الالتزام بتسبيب قرار حل البرلمان

يقصد بالالتزام بتسبيب قرار حل البرلمان أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي أدت إلى الحل في صلبه حتى يتمكن الرأي العام من الحكم على مدى شرعية إجراء هذا الحل، ووزن

ذلك عند إجراء الانتخابات الجديدة، ومن هنا تبدو أهمية هذا الالتزام الذي يجب أن يفرض بنص صريح في الدستور كي لا يكون للسلطة القائمة بالحل حجة بعد ذلك للتحلل من هذا الالتزام.

وباستطلاع الدساتير المختلفة التي تأخذ بحق الحل يمكن إيجاد بعض الدساتير التي تأخذ بهذا الالتزام صراحة، ومن الأمثلة على ذلك الدستور الإسباني الصادر سنة (1931)، حيث أخذ في المادة 81 بهذا الالتزام وبخاصة في مدى علاقته بأعمال المسؤولية لرئيس الدولة، ولعل الدساتير العربية كانت أكثر حظاً من باقي الدساتير الأخرى في النص على هذا الالتزام صراحة في صلبها، فدستور لبنان الصادر في سنة (1926) نص في المادة 55 على أنه: (يحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة)، وقد جاءت المادة 55 من الدستور اللبناني بعد إجراء التعديل الدستوري عليها سنة (1990) خالية من هذا الالتزام، وكذلك نصت المادة 42/ج من الدستور البحريني الصادر عام (2002) على أنه: (للملك أن يحل مجلس النواب بمرسوم تبين فيه أسباب الحل، ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى)، وقد أورد أيضاً الدستور السوري صراحة هذا الالتزام في المادة 106، والتي نصت على أنه: (1. لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب بقرار معلل يصدر عنه).

الفرع الثاني: دعوة الناخبين لانتخاب برلمان جديد ودعوته للاجتماع في مدة معقولة

يعد هذا المبدأ القاطع الصريح ضمانة فعالة وطبيعية تحول دون انقطاع طويل لوكالة المجالس النيابية لسبب من الأسباب[1]، ومانعاً أمام الحكومة حتى لا تلجأ إلى الحل بقصد الفرار من رقابة البرلمان، فإذا كان القصد من حل البرلمان هو عرض الأمر على الشعب، ومن ثم

---

[1] لقد أكد المجلس الدستوري في فرنسا على أن تحديد المدد لإجراء العملية الانتخابية وتسجيل المرشحين لخوض المعركة الانتخابية تعد تنظيمات ذات طبيعة دستورية ترجح التنظيمات التشريعية للكود الانتخابي.

دعوة الناخبين للإدلاء بصوتهم ليختاروا من بين المرشحين من يصلحون ليكونوا ممثلين عنهم، فيجب أن يكون ذلك في أمد معقول لا يتعدى المدة الضرورية واللازمة لتنظيم الانتخابات ذاتها، كما لا يمكن إرجاء هذه العملية بوساطة مرسوم أو قرار رسمي عن الميعاد المنصوص عليه سواء في صلب الدستور أم في مرسوم الحل نفسه، كما يجب أن يجتمع البرلمان الجديد في أمد قصير ومعقول عقب إجراء الانتخابات، إذ ليس من المنطق تأخير اجتماعه بعد انتهاء الانتخابات لأن اجتماع المجلس الجديد ما هو إلا ثمرة لتلك الانتخابات وما سبقها من حل للمجلس القديم، وما العلة إذن من هذا التأخير أو المماطلة في دعوة المجلس الجديد للانعقاد سوى ما تبينه السلطة التنفيذية من نية انتهاجها سلوكاً معوجاً لا يتمشى مع وجود حياة نيابية سليمة.

ولم تتبن بريطانيا بعد ثورة سنة (1688) التي تحولت فيها بريطانيا إلى جمهورية لمدة زمنية محدودة أي نص تشريعي يتضمن التزاماً بتحديد مدة معينة بعد الانتخابات لدعوة المجلس الجديد للانعقاد، ومع ذلك فلم تتوان معظم دساتير العالم من الأخذ بتلك الضمانة والنص عليها صراحة، ومن بين هذه الدساتير الدستور الفرنسي الصادر عام (1958) والذي عين حدين أدنى وأقصى لإجراء الانتخابات، فجعل حدها عشرين يوماً وحدها الأقصى أربعين يوماً بعد الحل، وذلك بمقتضى المادة الثانية عشرة من الدستور والتي ورد بها كذلك وجوب اجتماع الجمعية الوطنية المنتخبة بقوة القانون في الخميس الثاني الذي يعقب الانتخابات.

وقد أوردت جميع الدساتير العربية التي نصت على حق الحل هذا الأصل العام، وحددت مدة زمنية لا بد أن ينعقد فيها المجلس الجديد، إلا أنها لم تلتزم مسلكاً موحداً في هذا الصدد فاشترط بعضها النص صراحة في المرسوم الصادر بالحل على دعوة الناخبين لانتخاب المجلس الجديد في خلال مدى زمني يمثل حداً أقصى لا يجوز لرئيس الدولة مجاوزته، وعلى دعوة

المجلس الجديد للانعقاد في فترة محددة أيضاً من تاريخ إجراء الانتخابات، واكتفت بعض الدساتير الأخرى بتحديد حد أقصى لإجراء الانتخابات أو لانعقاد المجلس الجديد دون الحاجة إلى النص على ذلك صراحة في قرار الحل، أو تمييز بين زمان الانتخاب وزمن دعوة المجلس الجديد للانعقاد، ومن أمثلة ذلك دساتير كل من الأردن الصادر سنة 1952 في المادة (1/73) والمغرب الصادر سنة 1972 في المادة (71) والكويت الصادر سنة 1961 في المادة (107) وسوريا الصادر سنة 1973 في المادة (106).

وقدساير الدستور المصري الصادر سنة (1971) أيضاً معظم دساتير العالم في هذا الشأن، فقد نصت المادة (136) بعد تعديلها على أنه: (لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة، وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل)، وقد كان هذا النص قبل تعديله يشترط إجراء استفتاء شعبي قبل إصدار قرار من رئيس الدولة بحل البرلمان[1].

ومن مطالعة الدساتير التي تتضمن تحديداً صريحاً لهذه المدد، يظهر اختلاف واضح فيما بينها في مدى هذا التحديد، فمنها من يحددها بأيام ومنها من يحددها بأسابيع وأخرى تحددها بأشهر، ومما لا شك فيه أن طول أو قصر تلك المدد يعد بحق كميزان الحرارة الذي يقيس مدى

---

[1] يلاحظ أن هذه المدد هي ذات المدد التي وردت بالمادة 203 من الدستور المصري بخصوص مجلس الشورى، وتجب الإشارة إلى أن دساتير مصر السابقة على دستور 1971 لم تغفل كذلك النص على تلك الضمانة في صلبها، فهذا هو دستور 1923 الذي نص في مادته 89 على أنه "الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين، وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب" ورغم ذلك فقد أساءت بعض الحكومات استخدام حق الحل في ظل هذا الدستور بالمخالفة لصريح نص المادة 89، فحلت البرلمان وعطلت الحياة النيابية دون الالتزام بالقيد الوارد فيها. كما نص دستور 1956 في مادته 112 على أنه "يجب أن يشتمل القرار الصادر بحل مجلس الأمة على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس في العشرة أيام التالية لتمام الانتخاب" ولم يختلف دستورا 1958، 1964، بخصوص تحديد تلك المدد عن دستور 1956.

ما تتمتع به تلك الأنظمة من ديمقراطية حقيقية، فإن قصرت هذه المدد فذلك مؤشر طيب على مدى حرص هذه النظم على عودة الحياة النيابية على وجه السرعة، ومن ثم عودة المشرع الأصيل والرقيب الوحيد على تصرفات الحكومة إلى الوجود تارة أخرى، أما إذا طالت تلك المدد فهذا نذير شؤم يمسك بيديه ناقوس الخطر ليعلن بصراحة عن استبداد تلك النظم وبعدها عن الديمقراطية لتعمدها إحداث فراغ تشريعي ورقابي، وإقصاء الشعب عن المشاركة في حكم البلاد لأطول مدة ممكنة، وخير مثال على هذا الصنف الأخير دستور الإمبراطورية الثانية في فرنسا الذي حدد مدة ستة أشهر لدعوة المجلس الجديد للانعقاد.

وقد حرصت بعض الدساتير على النص صراحة على جزاء يترتب على مخالفة هذا القيد الزمني، باعتبار قرار الحل كأن لم يكن ودعوة المجلس القديم للانعقاد بقوة القانون، واستمراره في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد، ونجد لذلك أمثلة في دساتير كل من الأردن في المادة (2/73) وسوريا في المادة (58) والكويت في المادة (107)، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري الأردني بعد أن أورد هذا الجزاء على عدم قيام السلطة التنفيذية بعملية الانتخاب في المدة المحددة، عاد في الفقرة الرابعة من نفس المادة ليحد من هذا الجزاء، فأجاز الملك أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إذا كانت هناك ظروف قاهرة يرى معها مجلس الوزراء أن إجراء الانتخاب أمر متعذر، ففي هذه الحالة لا تكون السلطة التنفيذية ملزمة بمدة لإجراء الانتخاب العام إذا ما حل مجلس النواب. هذا بالإضافة إلى أن هذه الفقرة المشار إليها لم تضع حداً أقصى للتأجيل الذي يملكه الملك لإجراء الانتخاب العام، فما دامت الظروف القاهرة موجودة، فإن الملك يمكنه أن يؤجل إجراء الانتخاب العام إلى أجل غير مسمى، وهذا أمر متروك تقديره للسلطة التنفيذية.

وفي هذا المقام يطرح تساؤل مهم حول ما إذا لم يقرن الدستور هذه الضمانة بجزاء يكفل تطبيقها واحترامها، كأن تخرق السلطة التنفيذية هذا الالتزام بعدم احترام هذه المدد، فهل يعود المجلس القديم للانعقاد بقوة الدستور رغم عدم النص على ذلك في الدستور صراحة حتى لا تبقى البلاد بلا برلمان، ومن ثم تستمر الحياة النيابية إلى أن ينعقد المجلس الجديد، وبذلك يمكن تفادي الفراغ التشريعي والرقابي والذي طالت مدته نتيجة التهاون في احترام المدد المعينة لإجراء الانتخابات ودعوة المجلس الجديد للانتخابات.

ومن الناحية النظرية المجردة يمكن الإجابة عن هذا التساؤل بالإيجاب، حيث يقتضي المنطق القانوني السليم وجوب فرض جزاء على مخالفة أي نص آمر، سواء أكان هذا النص دستورياً أم قانونياً وسواء نص فيه صراحة أم لا، لكننا نعلم جيداً أن سير المؤسسات الدستورية لا يمكن أن يعتمد على مجرد مثل هذا التفسير ولكن تحكمه ملاءمات سياسية وعملية، وعليه نرى ضرورة النص على هذا الحكم صراحة في صلب الدستور إذا أريد تطبيق هذا الحكم، لأنه من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم استنتاجاً، فالنص الصريح يقطع الشك باليقين والجدل بالحتمية، كما يساعد على تجنب تذرع السلطة التنفيذية بسكوت النص ومخالفة هذه المواعيد المحددة بموجب نص الدستور، ومن ثم وضع السلطة التنفيذية التي تبغي أن تسلك طريقاً معوجاً وجهاً لوجه أمام جماهير الشعب[1].

---

[1] يدافع الدكتور سليمان الطماوي عن ذلك التفسير الذي يقضي بعودة المجلس المنحل للانعقاد بقوة القانون في حالة خلو الدستور من النص على الجزاء المترتب على عدم دعوة المجلس للانعقاد أو عدم الدعوة لإجراء انتخابات جديدة، أو الإخلال بالمدد المحددة لذلك بقوله: "أن قرار الحل وقد قيده الدستور بشرط اجتماع المجلس الجديد في خلال فترة محددة، فإن هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ، فإذا تخلف الشرط بطل قرار الحل بأثر رجعي، ومثل هذا التفسير سليم من الناحية النظرية المجردة" ، سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة، المرجع السابق، ص 260.

المطلب الثاني: الاستشارات التى تمهد لحل البرلمان

سيتم عرض هذا الموضوع من خلال الفروع التالية: الفرع الأول حول الاستشارة المتقدمة على اتخاذ قرار حل البرلمان، والفرع الثاني حول استشارة هيئة عليا في الدولة قبل حل البرلمان، والفرع الثالث حول استشارة القضاء الإداري قبل حل البرلمان .

الفرع الأول: الاستشارة المتقدمة على اتخاذ قرار حل البرلمان

تشترط بعض الدساتير أخذ رأي بعض الجهات أو بعض الأشخاص المعينين بأوصافهم بخصوص اتخاذ القرار بحل البرلمان، وذلك عند الشروع في الإقدام على مثل هذا الأمر. والمقصود بأخذ الرأي هنا هو مجرد الاستشارة التي تكون على سبيل الاستئناس فحسب، دون الالتزام بالأخذ بهذا الرأي من قبل العضو القائم بالحل، الذي له أن يصدر قراراً بالحل ولو كان مخالفاً لرأي من أوجب الدستور أخذ مشورتهم، فهي إذن ضمانة من طبيعة نفسية فسيولوجية لا تفيد إلا في حالة التردد في اتخاذ قرار الحل.

وقد نص على هذا الإجراء كل من الدستور الإيطالي الصادر في 27 ديسمبر سنة 1947 في مادته 88، والدستور التركي الصادر في 19 يوليو سنة 1961 في مادته 108، ودستور فرنسا الحالي الصادر سنة 1958 في مادته الثانية عشرة[1]، والذي تطلب كذلك استشارة رئيس الوزراء، ومن الجدير بالذكر أن مرسوم الحل في فرنسا لا يخضع للتوقيع من قبل الوزراء، كما لا توجد شكلية خاصة يتعين أن تتبلور فيها تلك الاستشارات، وإنما فقط يشار إلى حدوث هذا الإجراء في مضمون قرار الحل[2].

---

[1] وقد كانت المادة 51 من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1946 تنص على وجوب استشارة رئيس الجمعية الوطنية فقط.

[2] عند حل البرلمان عامي 1962 و1981 في فرنسا، تم أخذ رأي الرؤساء الثلاثة الذين أوجب الدستور أخذ مشورتهم في حل الجمعية الوطنية– بعد استدعائهم إلى قصر الإليزيه. وفي حل 1968 كان لاستشارة رئيس الجمعية الوطنية ورئيس الوزراء دور هام في اتخاذ رئيس الجمهورية لقراره بالحل، حيث كان هذا الأخير متردداً في اتخاذ مثل هذا القرار .

ولقد بالغ جانب من الفقه الإيطالي في قيمة وأهمية هذا الإجراء إلى حد القول بأن رئيس الجمهورية ملزم بما جاء في رأي من استوجب الدستور أخذ مشورتهم في المادة 88 من الدستور. بينما ذهب الفقه الفرنسي إلى أنه لا يتعدى أن يكون إجراءً شكلياً لا يؤثر في سلطة رئيس الجمهورية التقديرية في حل الجمعية الوطنية.

ومن الدساتير العربية التي نصت على وجوب اتخاذ مثل هذا الإجراء، دستور السودان الصادر سنة 1973، حيث تطلبت المادة 108 أن يتم "التشاور" بين رئيس الجمهورية وبين رئيس مجلس الشعب قبل إصدار قرار الحل، وكذلك دستور المغرب في المادة 70، حيث استلزم استشارة رئيس الغرفة الدستورية قبل أن يحل الملك مجلس النواب[1].

الفرع الثاني: استشارة هيئة عليا في الدولة قبل حل البرلمان

تبنى هذا الإجراء كل من دستور اليونان الصادر في 9 يونيو سنة 1975 في المادة 1/41، وذلك قبل أن يرد عليها التعديل الدستوري الصادر في 12 مارس سنة 1986، حيث كانت تستوجب استشارة المجلس الجمهوري والذي كان يتكون من الرؤساء القدامى للجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس الحزب الأكبر أهمية في معارضة المجلس، وكذلك رؤساء الوزارة القدامى خارج المجلس ودستور البرتغال الصادر في الثاني من ابريل سنة (1976) في المادة 136/هـ وقبل أن يرد عليها التعديل الصادر سنة (1982)، حيث كانت تشترط أخذ رأي مجلس الثورة قبل الإقدام على حل المجلس الجمهوري.

[1] تنص المادة رقم 70 من الدستور المغربي على أنه: "للملك بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خطاب للأمة، أن يحل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف".

الفرع الثالث: استشارة القضاء الإداري قبل حل البرلمان

تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون البلجيكي الصادر في 23 ديسمبر سنة 1946 على أنه:(في غير حالات الاستعجال، وقوانين الميزانية المستثناة، يخضع الوزراء لرأي مسبب من القسم التشريعي لمجلس الدولة بخصوص نصوص جميع مشروعات القوانين التمهيدية والقرارات التنفيذية والتنظيمية)، وبمقتضى هذا التنظيم اتخذ الوصي على العرش قراراً في 19 مايو سنة (1949) بحل المجلس بعد استشارة مجلس الدولة وفقاً لأحكام المادة المذكورة، وكذلك الوضع بالنسبة لحالات الحل التي وقعت أعوام (1971) و (1974) و (1977) بينما كان حل البرلمان عامي (1950) و (1961) بمقتضى حالة الاستعجال.

وقد استبدلت المادة 136/هـ من الدستور البرتغالي بعد أن أصابها التعديل الدستوري الصادر سنة (1982) استشارة مجلس الثورة كإجراء واجب الإتباع قبل حل المجلس الجمهوري باستشارة مجلس الدولة.

ويجب الإشارة في هذا المقام إلى أن أخذ رأي مجلس الدولة لا يعدو أن يكون مسألة شكلية تلبس قرار الحل بعد ذلك ثوب المشروعية، ولا تمس السلطة التقديرية لرئيس الدولة أو الوزراء في مدى ملاءمة اتخاذ مثل هذا القرار فهذا يرجع إليهم وحدهم.

المبحث الثالث: ضمانات حق حل البرلمان في النظم السياسية

ستتم معالجة هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين: المطلب الأول حول ضمانات حق حل البرلمان في الأردن، والمطلب الثاني حول ضمانات حق البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة.

المطلب الأول: ضمانات حق حل البرلمان في الأردن

نناقش فيما يلي الضمانات المقررة حالياً لممارسة حق حل مجلس النواب في الأردن في ظل الدستور الأردني الصادر عام 1952[1]:

1. يجب أن يصدر قرار حل مجلس النواب في الأردن في شكل إرادة ملكية أي مكتوباً، ويستفاد هذا الشرط من التوقيعات المتطلبة لصحة الإرادة وهذه التوقيعات لا يمكن أن تكون شكلية.

2. يجب أن تحتوي هذه الإرادة على ثلاثة توقيعات، توقيع رئيس الدولة ورئيس الوزراء ووزير الداخلية وإلا اعتبر قرار الحل باطلاً من الناحية الشكلية، وليس من الضروري أن يوقع أي وزير آخر على الإرادة كما ليس من الضرورة أيضاً أن يكون الوزير أو رئيس الوزراء قد حاز على ثقة مجلس النواب.

والواقع أن حصر التوقيعات بهذه الطريقة أمر منتقد وكان من الأولى لو اشترط أن تصدر التوصية بالحل من مجلس الوزراء أو أن يشترك وزراء آخرون بالإضافة إلى رئيس الوزراء ووزير الداخلية في توقيع الإرادة الملكية، فهل هذه العلاقة مقتصرة على وزير الداخلية فقط ؟ ألا توجد علاقة بالانتخابات لوزير المالية مثلاً.

3. يجب أن تحتوي الإرادة الملكية الصادرة بحل مجلس النواب على تاريخ صدورها وتظهر أهمية هذا التاريخ من حيث إن الإرادة الملكية لا يكون لها أي أثر قانوني إلا من لحظة إعلانها ومنذ تلك اللحظة يزول مجلس النواب كهيئة وتزول عن

---

[1] إبراهيم حمدان عزاوي (1999). حق حل البرلمان في الأردن – دراسة مقارنة ، عمان ، ص 56 – 60 .

أعضائه الحصانة البرلمانية ويتوقف استحقاقهم لرواتبهم والتاريخ مهم أيضاً من ناحية عودة المجلس السابق إلى الاجتماع في حالة عدم إجراء انتخابات خلال المدة التي حددها الدستور، إذ إن الدستور ينص بصراحة على حق المجلس السابق في العودة للانعقاد بحكم الدستور في تلك الحال.

والتاريخ مهم أيضاً من ناحية إجراء الانتخابات النيابية الجديدة إذ إن الدستور يتطلب أن تتم هذه الانتخابات النيابية خلال فترة معينة من تاريخ الحل وهي أربعة أشهر على الأكثر كما ظهرت في بدء عهد الدستور ، إلا أن التعديلات اللاحقة أجازت تأجيل هذه الانتخابات إلى أجل غير مسمى بشروط معينة في حالة الظروف القاهرة.

4. ويشترط أن يتم الإعلان عن هذه الإرادة ولا يمكن الاحتجاج بها أمام أي جهة إلا من تاريخ إعلانها بتلاوتها أمام المجلس النيابي ومن ثم نشر الإرادة في الجريدة الرسمية.

5. مع أن الدستور الأردني الصادر عام 1952 لا يشترط أن تكون الحكومة التي أوصت بالحل قد سبق لها التقدم ببيان وزاري وحازت على أساسه ثقة مجلس النواب ، إلا أنه يشترط أن لا تكون الحكومة الموصية بالحل قد فقدت ثقة المجلس بعد أن تقدمت ببيانها الوزاري ، إذ إنه ليس أمامها في هذه الحالة سوى الاستقالة وهذا بلا شك يخالف منطق النظام البرلماني الذي يعطي للوزارة في مثل هذه الحال مجال الاستقالة أو التوصية بحل المجلس.

6. يشترط الدستور الأردني الصادر عام 1952 أن يكون قرار الحل مسبباً هذا الشرط مستفاد من نص المادة (74) من الدستور التي لا تجيز حل المجلس الجديد للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق.

ويجب أن تكون أسباب الحل واضحة ولا يكفي أن يعلن عن أسباب مبهمة أو مجملة أو عامة لأن الرقابة على مثل هذه الأسباب تصبح غير ممكنة وبالتالي يفقد النص قيمته الدستورية فلا يجوز أن يكتفي بالقول إن سبب الحل كان خلافاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لأن معظم حالات حل المجلس النيابي يكون سببها مثل هذا الخلاف بين السلطتين المذكورتين لذا لا بد من ذكر الأمور التي اختلف عليها حتى تصبح هذه المواضيع هي المادة الرئيسة في الانتخابات القادمة ليقول الناخبون رأيهم بشأنها وهو ما يتفق مع القصد الأساسي من حل المجلس ألا وهو الرجوع إلى رأى الأمة، ثم إن إيراد هذه الأسباب بصورة واضحة يمكن من مقارنة الأسباب التي يمكن أن يحل بسببها المجلس الجديد وذلك للتأكد من اختلافها وإلا اعتبر حل المجلس الجديد غير دستوري.

7. لا يجوز حل مجلس النواب في الفترة ما بين جلسة إلقاء البيان الوزاري وجلسة الثقة.

المطلب الثاني: ضمانات حق حل البرلمان في النظم السياسية المقارنة

إذا كانت القاعدة أن حل المجلس النيابي من اختصاصات السلطة التنفيذية التي يكون لها وحدها تقدير مدى الحاجة إليه، إلا أن المشرع الدستوري قد أحاطه ببعض الضمانات التي تمنع إساءة استعماله، وبدون تلك الضمانات فإن حق الحل سوف ينقلب وبالاً على نظام الدولة

الدستوري ويكون مثار احتكاك مستمر بين الحكومة والبرلمان ، وفيما يلي أهم تلك الضمانات[1]:

1. ورد بالمادة الثانية عشرة من الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958 أنه إذا حلت الجمعية الوطنية ، فلا يمكن حل الجمعية التي تخلفها إلا بعد مضي سنة من تاريخ الحل الأول على الأقل ، لأن تلك الجمعية جاءت لكي تباشر اختصاصها مدة نيابتها المحددة دستورياً، ويستمر العمل بها فترة كافية للدلالة على استقرارها وأنها لم تكن نتيجة أمور عارضة، فإذا تراءى للسلطة التنفيذية إنهاء حياتها قبل الأمد المحدد لها، فليس أقل من أن يستمر العمل بها مدة سنة، حتى لا يكون الأمر مدعاة للفوضى والضرب بمصالح الشعب الذي يمثله البرلمان عرض الحائط ولا تكثر بالتالي البرلمانات قصيرة العمر وما يصاحب ذلك من حدوث انقلابات سياسية تتعطل معها الحياة النيابية لأجل غير معلوم أو يتعدل النظام الدستوري نتيجة ذلك، وحتى تحفظ السلطة التشريعية توازنها إزاء السلطة التنفيذية التي قوى نفوذها واشتد بطشها في عالم اليوم.

وقد أحسن الدستور الفرنسي صنعاً بوضع حد أدنى لبقاء الجمعية الوطنية، بحيث لا يستطيع رئيس الدولة حلها في ثنايا هذا الميقات لأي سبب، فضمان المدة يعطى للمجلس النيابي الفرصة لكي يثبت وجوده في غضونها والحكم على سلامة تصرفاته وحرصه على مصالح الشعب، كما أنه يضع حداً للحكومة كي لا تتمادى ولا تحاول الإقدام على حل البرلمان قبل أن

---

[1] سليمان محمد الطماوي، 1996، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي – دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، القاهرة: دار الفكر العربي، ص 535، وكذلك محمد عبد الحميد أبو زيد 1988، حل المجلس النيابي – دراسة مقارنة، القاهرة: دار النهضة العربية، ص ص 173 – 191.

يبلغ الأجل المحدد، لا سيما أن الواقع العملي في مصر شهد مدى سلطان الحكومة وقوة بأسها وتضاؤل دور البرلمان فرئيس الجمهورية الذي هو رئيس السلطة التنفيذية هو رئيس الحزب صاحب الأغلبية في البرلمان، وهذا يجعله متمتعاً بسلطات واسعة اعتماداً على أنه زعيم الحزب الحاكم وأن هذه الأغلبية التي لا تجد منافساً حقيقياً سوف تناصره وتؤيده داخل البرلمان، وبذلك تستطيع الحكومة أن تملي إرادتها وتنفذ سياستها دون رقابة جدية من البرلمان عليها، لأنها في الواقع هي السلطة الأعلى والأقدر على فرض سلطانها بما تملكه من أسلحة نتيجة لاعتبارها الهيئة الممثلة لأهداف الشعب، وأصبح الجمهور يعتمد عليها في تحقيق تلك الأهداف، وهذا يؤدي في النهاية إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التنفيذية.

2. أحاط الدستور المصري الصادر عام (1971) حل مجلس الشعب بعدة قيود تمنع إساءة استخدامه بوساطة السلطة التنفيذية وهي:

أ. لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا في حالة الضرورة وتقدير هذه الضرورة يكون لرئيس الجمهورية فإذا رأى أن هناك ظروفاً غير عادية تبرر حل المجلس ، فإنه لا يستطيع أن يلجأ إليه بإرادته المنفردة وإنما يجب الرجوع إلى الشعب لاستفتائه في جدوى الحل ولا يجوز حل مجلس الشعب إلا بعد موافقة هيئة الناخبين في الاستفتاء الشعبي، وكل ما يستطيع رئيس الجمهورية أن يفعله قبل إجراء الاستفتاء هو إصدار قرار بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء في مدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار، ولكن هذا القيد لم يعد موجوداً بعد تعديل الدستور المصري عام (2007) وإلغاء الاستفتاء الشعبي على قرار حل مجلس الشعب .

ب. إذا حل مجلس الشعب وأجريت الانتخابات لتشكيل المجلس الجديد، فعلى المجلس الجديد أن يجتمع في خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب.

ولكن ما الحكم إذا لم توجه الدعوة لإجراء انتخابات جديدة أو دعوة المجلس للانعقاد، فهل يجتمع المجلس بقوة القانون؟ وجواباً على ذلك يقول الدكتور سليمان الطماوي:(من المتعذر القول بتطبيق هذا الحكم استنتاجاً إذا لم ينص عليه الدستور صراحة ، وإن كان من الممكن الدفاع عن هذا التفسير على أساس أن قرار الحل ، وقد قيده الدستور بشرط اجتماع المجلس الجديد في خلال فترة محددة فإن هذا الشرط يكون بمثابة الشرط الفاسخ ، فإذا تخلف الشرط بطل قرار الحل بأثر رجعي، ومثل هذا التفسير سليم من الناحية النظرية المجردة ، ولكننا نعلم في ذات الوقت أن سير المؤسسات الدستورية لا يعتمد على مجرد التفسير السليم للقانون، ولكن تحكمه ملاءمات سياسية وعملية قد تعطل قواعد التفسير السليمة ، ولذلك فإننا نرى أنه إذا أريد تطبيق النتيجة السابقة فمن المتعين النص عليها صراحة في صلب الدستور)[1] .

[1] سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، المرجع السابق، ص 535.

المبحث الرابع: الرقابة القضائية على إجراءات حل البرلمان تمهيداً للانتخابات النيابية

وسيتم التطرق إلى الرقابة القضائية على إجراءات حل البرلمان في كل من الأردن ومصر في مطلبين.

المطلب الأول: الرقابة القضائية في الأردن

بتاريخ (1997/10/29) أصدرت محكمة العدل العليا قرارها في القضية رقم (1997/340) والقاضي برد دعوى الطعن بقرار حل مجلس النواب الأردني الثاني عشر وذلك لعدم الاختصاص، وقد أورد القرار المبادئ القانونية التالية [1]:

1. يستفاد من أحكام المادة (3/34) من الدستور الأردني التي تنص على: (للملك أن يحل مجلس النواب) بأن الدستور أخذ بمبدأ الحل الملكي وليس الحل الوزاري لمجلس النواب.
2. أعمال السيادة هي التي تصدر عن الحكومة بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة، وتتمتع بحصانة ضد رقابة القضاء بجميع صورها ومظاهرها، عملاً بأحكام المادة 9/ح من قانون محكمة العدل العليا.
3. إن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها عملاً سياسياً، لأن جلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو إلى حل المجلس وعليه فلا

[1] مجلة نقابة المحامين، العدد الثاني عشر، السنة الخامسة والأربعين، عمان، ص 4561 .

تختص محكمة العدل العليا في النظر بالطعن في الإرادة الملكية بحل مجلس النواب.

وسوف نتناول الوقائع المعروضة في الدعوى أولاً ثم القواعد التي تحكم هذه الوقائع ثانياً، وفي ضوء هذه القواعد وتلك الوقائع نتفحص ما ورد في الحكم من حيثيات ونتائج.

أولاً: في الوقائع:

تم انتخاب مجلس النواب الثاني عشر بتاريخ 1993/11/8، ولمدة أربع سنوات شمسية، كما تقضي المادة 1/68 من الدستور. وبهذا يكون اليوم الأخير للسنوات الأربع المذكورة هو 1997/11/7. لكن الإرادة الملكية صدرت بتاريخ 1997/8/28 بحل المجلس اعتباراً من 1997/9/1، أي قبل انتهاء مدة الأربع سنوات بـــ 68 يوماً. ولقد سبق حل مجلس النواب تكهنات وتوقعات رددتها الصحافة وتداولها الرأي العام بأنه سيتم حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته من أجل إجراء انتخابات جديدة. وفي تلك الفترة، ثارت التساؤلات لدى العديد من القانونيين والسياسيين حول مدى جواز حل المجلس من أجل إجراء انتخابات جديدة ، خاصة وأن مجلس النواب الحادي عشر قد تم حله اعتباراً من تاريخ 1993/8/4 من أجل إجراء انتخابات نيابية (ذلك بتاريخ 1993/7/9 صدرت الإرادة الملكية بإجراء الانتخابات النيابية (عدد الجريدة الرسمية رقم 3910 تاريخ 1993/7/17)، وفي ضوء ذلك تم حل مجلس النواب الحادي عشر اعتباراً من 1993/8/4 وتحديد 1993/11/8 موعداً لإجراء الانتخابات[1] وهنا ينبغي ملاحظة واقعة أن قرار حل مجلس النواب الثاني عشر لم يشر صراحة إلى السبب الذي

[1] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية الصفحتان 1495 –1496 من عدد رقم 3914 تاريخ 1993/8/4 .

من أجله تم الحل، واستناداً إلى الوقائع السابقة تقدمت المستدعية حيث كانت عضواً في مجلس النواب الثاني عشر الذي تم حله بالطعن في قرار الحل أمام محكمة العدل العليا [1].

ثانياً: النقاط القانونية المفصلية التي تحكم الطعن:

1. الطبيعة القانونية للإرادة الملكية[2]:

إن السؤال الذي يمكن أن يثور ابتداء هو: هل تعتبر الإرادة الملكية بحل مجلس النواب قراراً إدارياً؟ إن الإرادة الملكية في هذا المجال لا تعدو أن تكون قراراً يشترط أن تتوافر فيها أركان وشرائط صحة القرار الإداري كافة، ولا يجوز بأي حال أن يؤدي احترام رئيس الدولة في النظام البرلماني بوجه عام وفي الأردن بوجه خاص إلى القول بأن ما يصدر عن رئيس الدولة يختلف في وصفه عن القرار الإداري وأنه يسمى "إرادة ملكية" على سبيل المثال وليس قراراً كوسيلة لإخراجه عن رقابة القضاء الإداري.

فإذا نظرنا في أحكام الدستور الأردني على سبيل المثال، فإننا نجد أن هذا الدستور قد وفق بين مقتضيات احترام رئيس الدولة وبين حق القضاء في بسط رقابته على ما يصدر عنه، فالمواد من 30-39 من الدستور على سبيل المثال، تنص على صلاحيات للملك يمارسها بإرادة ملكية. لكن المادة (40) من الدستور أوجبت أن تكون الإرادة الملكية موقعة من رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، وهنا نجد أنه في الوقت الذي نصت فيه المادة (30) من الدستور على أن الملك مصون من كل تبعة ومسؤولية، فإنه وفقاً للمادة (49) من الدستور تقع

---

[1] محمد الحموري (1997)، حل مجلس النواب لإجراء الانتخابات ما بين منطق الدستور وحكم محكمة العدل العليا – تعليق على حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 340/ 97 الصادر في جلسة 1997/10/29، مجلة نقابة المحامين، العدد الثاني عشر، السنة الخامسة والأربعين، عمان، ص ص 4559 – 4560.

[2] محمد الحموري (1997)، حل مجلس النواب، المرجع السابق، ص ص 4560 – 4561.

هذه المسؤولية على رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين الذين وقعوا على الإرادة الملكية، وعلى هذا فإنه ينبغي على رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين أن لا يقوموا بتوقيع قرار يشوبه أحد العيوب ويطلبوا من جلالة الملك توقيعه ليأخذ شكل الإرادة الملكية من أجل تحصين قرارهم من البطلان، إذ في هذه الحالة يظل القرار باطلاً ويتحملون مسؤولية العيب الذي شابه وفقاً للمادة (49)، ويظل جلالة الملك مصوناً من التبعة والمسؤولية وفقاً للمادة (30)، وهذا هو مضمون مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية الذي استقر في عهد جورج الثالث في بريطانيا منذ عام (1770) ليصبح واحداً من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني الذي أخذته عنها بقية دول العالم. ومقتضى المبدأ أن رئيس الدولة ليس مسؤولاً لأنه لا يمارس سلطة وأن الحكومة هي المسؤولية لأنها هي التي تمارس السلطة. ولذلك أصبحت القاعدة في بريطانيا أن الملك لا يخطئ، والسبب أنه لا يمارس سلطة ومن لا يمارس سلطة لا يخطئ، ومن هذا المنطلق أيضاً يفهم النص الجزائي الذي يعاقب من يوجه النقد إلى رئيس الدولة في النظام البرلماني، ومن هذا المنطلق أيضاً صدر قرار المجلس العالي لتفسير الدستور الذي يقضي بأن الإرادة الملكية بحل مجلس النواب لا تكون مستوفية للشروط القانونية إذا خلت من توقيع وزير الداخلية[1]، ووفقاً لهذا القرار فإن غياب توقيع وزير الداخلية يجعل القرار المتمثل بالإرادة الملكية باطلاً لعدم وجود توقيع من اشترطت المادة 40 من الدستور توافر توقيعه من أجل أن يتحمل المسؤولية وفقاً للمادة 49.

---

[1] قرار المجلس العالي رقم 1 لسنة 1956 الصادر بتاريخ 1956/1/4.

2- الدستور الأردني لا يعرف إلا صورة واحدة لحل مجلس النواب[1]:

يقوم الدستور الأردني على أساس النظام النيابي البرلماني. وهذا النظام لم يبتدعه دستورنا وإنما أخذه عن الدستور المصري لعام 1923 الذي استقاه بدوره عن العائلة الأوروبية للدساتير التي أخذت بالنظام البرلماني وخاصة الدستور البلجيكي، حيث تعتبر بريطانيا هي المصدر التاريخي لهذا النظام المتبع في العديد من الدول الأوروبية، ووفقاً للنظام الذي أخذ به الدستور الأردني فإن رئيس الدولة غير مسؤول عن أي فعل أو قول يصدران عنه ويتحمل المسؤولية عنه رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصون كما أسلفنا.

من ناحية أخرى، فإن هذا النظام يقتضي وجود مجلس نواب منتخب وحكومة مسؤولة أمام هذا المجلس، ومن أجل تحقيق التوازن بين المجلس المنتخب والحكومة، فقد أعطى للمجلس، من جهة حق منح الثقة بالحكومة أو سحبها منها بعد منحها، بحيث يكون على الحكومة أن تستقيل إن لم تحصل على ثقة المجلس أو قام المجلس بسحب الثقة منها، كما أعطى للحكومة، من جهة أخرى، حق حل مجلس النواب. وبذلك يكون لكل من المجلس أو الحكومة الحق في أن ينهي أحدهما وجود الآخر.

أما بالنسبة لحل مجلس النواب، فلا يعرف له الدستور الأردني على وجه الخصوص سوى صورة واحدة وهي أن يكون حل مجلس النواب بإرادة ملكية موقع عليها من قبل رئيس الوزراء والوزير المختص ويكون توقيع جلالة الملكة فوق التوقيعين، وأياً كان الدافع لحل مجلس النواب ومهماً كانت الغاية المبتغاة من الحل، وبعبارة أخرى مهما كانت أسباب الحل فإن

---

[1] محمد الحموري (1997)، حل مجلس النواب، المرجع السابق، ص 4562 – 4563.

هذا الحل لا يخرج عن الصورة السابقة، وهذا هو مقتضى نص المادتين 3/34 و 40 من الدستور الأردني من حيث إن الإرادة الملكية إن خلت من توقيع رئيس الوزراء و/أو الوزير المختص، الذين يتحملان مسؤولية ما تتضمنه الإرادة ، تكون باطلة لعدم استيفائها شروطها الدستورية، وهذا ما يؤكده قرار المجلس العالي لتفسير الدستور رقم 1 لسنة 1956، ولو كان في الدستور الأردني حل للمجلس ملكي في مواجهة آخر وزاري، لما كانت هناك حاجة لتوقيع رئيس الوزراء والوزير المختص على الإرادة الملكية الصادرة بتاريخ 1955/12/19 بحل مجلس النواب القائم في ذلك الوقت، ولما اعتبر المجلس العالي لتفسير الدستور في قراره رقم 1 لسنة 1956 أن خلو الإرادة المذكورة من توقيع وزير الداخلية (وهو الوزير المختص) يجعلها غير مستوفية لشرائطها الدستورية، وفي ضوء ذلك فإن التفرقة بين حل ملكي في مواجهة آخر وزاري لمجلس النواب ليس لها أساس في نصوص الدستور الأردني .

3- عدم جواز تكرار أسباب حلين متلاحقين لمجلس النواب[1]:

تنص المادة 74 من الدستور على أنه:(إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد للسبب نفسه)، ووفقاً لمنطوق هذه المادة الدستورية فإنه يجب مراقبة السبب الذي تم حل مجلس النواب من أجله ، بحيث إذا حل المجلس اللاحق لنفس السبب ، وقع التكرار للسبب وأصبح حل المجلس اللاحق مخالفاً للدستور. وترتيباً على وجوب رقابة السبب لمعرفة تكراره في حل المجلس اللاحق، فإنه حتى لو افترضنا جدلاً أن حل المجلس في الدول الأخرى يعتبر عملاً من أعمال السيادة، فإن الدستور الأردني قد أخرج الرقابة على حل مجلس النواب من نظرية أعمال السيادة هذه ، التي تشكل وصمة عار في جبين القانون العام عند الفقه

[1] محمد الحموري (1997)، حل مجلس النواب، المرجع السابق، ص 4563 – 4564.

الدستوري والإداري حتى الآن. وإذا كانت هذه النظرية تمنع القضاء من رقابة تصرفات السلطة التنفيذية التي تدخل ضمن أعمال السيادة، فإنه فضلاً عن أنه ليس صحيحاً أن النظرية تشمل حل مجلس النواب الأردني ، فإن صراحة نص الدستور الأردني تستوجب الرقابة على سبب حل البرلمان ، بحيث يصبح حل المجلس اللاحق باطلاً لعدم دستوريته إن كان تكراراً لسبب حل المجلس السابق، والقول بغير ذلك يعني تجميد العمل بالمادة (74) من الدستور الأردني.

وبالنظر إلى أن السبب ركن من أركان القرار الإداري وشرط من شروط صحته، ومن حق القضاء الإداري وواجبه بسط رقابته على السبب، فإن معالجة أمر هذا السبب أمام القضاء الإداري الأردني لا يخرج عن حالتين:

الحالة الأولى: أن يقتضي الدستور أو القانون من الإدارة ذكر السبب في قرارها لكن القرار يصدر خالياً من ذكر السبب، ففي هذه الحالة يكون القرار مشوباً بعيب شكلي ينحدر به إلى البطلان[1].

الحالة الثانية: أن لا يقتضي النص القانوني أو الدستوري ذكر السبب في القرار ، ويصدر القرار خالياً من ذكر السبب ، ففي هذه الحالة يظل من حق القضاء الإداري وواجبه بسط رقابته على السبب ، ولكن ينبغي على الطاعن في القرار أن يثبت أن السبب مخالف للقانون أو الدستور. فإن أثبت الطاعن ذلك ، أعمل القضاء الإداري رقابته المبسوطة على القرار وحكم

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم 1975/17 صفحة 1187 مجلة نقابة المحامين، عمان، 1976، وقرار محكمة العدل العليا رقم 1986/127 صفحة 609 مجلة نقابة المحامين، عمان، 1988.

بإلغائه، وإن المسألة في هذه الحالة الثانية هي مسألة إثبات وليس أكثر من ذلك ، ويقع عبء هذا الإثبات على الطاعن[1].

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن القضاء الفرنسي ومن بعده القضاء المصري قد نهجا في معالجة الحالة الثانية المشار إليها وتأكيداً لمبدأ المشروعة نهجاً حكيماً في حماية الحقوق والحريات من تغول الإدارة عندما أرسى القضاء الفرنسي قاعدة على غاية من الأهمية في مواجهة حالة عدم إفصاح الإدارة عن السبب الذي حملها على إصدار قرارها المطعون فيه وذلك بالطلب منها أم تكشف عن أسباب قرارها، فإن هي امتنعت عن بيانه فإن القضاء الفرنسي لا يعتمد قرينة صحة القرار المطعون فيه بل يقيم محلها قرينة أخرى لصالح المدعي، وهي أن الإدارة قد سلمت وأقرت بصحة ما يدعيه الطاعن، بمعنى أن عبء إثبات صحة سبب القرار الإداري في الحالة الثانية إنما يقع على عاتق الإدارة، وقد تابع القضاء المصري القضاء الفرنسي على هذا النهج الحكيم.

ولعل من نافلة القول التأكيد على أن القضائين الإداريين الفرنسي والمصري واجتهاداتهما هما المرجعية التاريخية والعلمية للقضاء الإداري في الأردن، ومع ذلك فإن القضاء الإداري الأردني لم يتابعهما في ما ذهبا إليه بشأن هذه الحالة.

ويتلخص التساؤل المركزي بصدد هذا الموضوع في تحديد الجهة التي لها حق الرقابة على السبب في قرار حل مجلس النواب؟ إن الإرادة الملكية الصادرة بحل مجلس النواب والتي تحمل توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص هي مجرد قرار إداري كما أسلفنا، وتملك حق

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم 1984/157 صفحة 1061 مجلة نقابة المحامين، عمان، 1985.

الرقابة على دستورية هذا القرار وإلغاءه محكمة العدل العليا في الأردن وفقاً لقانون محكمة العدل العليا. فإذا أسقطت محكمة العدل العليا صلاحيتها في الرقابة على دستورية قرار حل مجلس النواب بحجة أن الحل يدخل في أعمال السيادة الخارجة عن اختصاصها، تكون المحكمة قد عطلت بشكل أبدي نصين في الدستور الأردني وجعلت وجودهما في الدستور عديم القيمة وكأن تشريعهما في الدستور منذ البداية كان عبثاً.

النص الأول: نص المادة (74) من الدستور على النحو الذي سبق بيانه من حيث إن اشتراط المادة لعدم تكرار السبب في حل المجلس اللاحق تستوجب الرقابة على هذا السبب.

النص الثاني: هو نص المادة (1/68) من الدستور التي تقتضي بأن تكون مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب العام .

فإذا كان حل مجلس النواب الحادي عشر قبل انتهاء مدة الأربع سنوات هو من أجل انتخاب مجلس جديد كما أسلفنا، فإن حل مجلس النواب الثاني عشر لا بد وأن يخضع بالضرورة للرقابة للتحقق مما إذا كان الحل لنفس السبب أم لا . فإذا كانت هذه الرقابة تخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا ، فإن ذلك يعني أن بمقدور الحكومة أن تحل مجلس النواب دائماً قبل نهاية مدته من أجل إجراء انتخابات دون رقابة على سلامة تصرف الحكومة، مما يستتبع أن لا يستكمل مجلس نواب في الأردن مدة الأربع سنوات الشمسية التي نصت عليها المادة 1/68 من الدستور الأردني ، وفي هذا تعطيل للمادة الدستورية وجعل وجودها عديم القيمة الأمر الذي لا يمكن أن يكون صحيحاً أبداً.

4- حل مجلس النواب قبل انتهاء مدته هو استثناء من القاعدة العامة التي تقتضي استمراره مدة أربع سنوات شمسية[1]:

فقد يقال إن المادة 1/73 تنص على أنه:(إذا حل مجلس النواب فيجب إجراء انتخاب عام بحيث يجتمع المجلس الجديد في دورة غير عادية بعد تاريخ الحل بأربعة أشهر على الأكثر) وبالتالي فإن هذه المادة تجعل الحل مشروعاً دون حاجة لإكمال المجلس المنحل مدته وإن مثل هذا القول صحيح، ولكن الحل الذي تتحدث عنه هذه المادة هو حل استثنائي ويشكل استثناء من الأصل الذي رسمت قاعدته العامة المادة 1/68 من الدستور الأردني وهو أن مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية، ولذلك فإن القول بحل مجالس النواب قبل انتهاء مدتها من أجل إجراء انتخابات جديدة يجعل من الاستثناء الذي جاءت به المادة 1/73 من الدستور الأردني أصلاً وقاعدة عامة ويلغي الأصل والقاعدة العامة التي وردت في المادة 1/68 من الدستور والتي تقضي إن مدة مجلس النواب أربع سنوات شمسية.

وفي ضوء ما سبق فإن الدستور الأردني يعرف ظرفين لإجراء الانتخابات النيابية أحدهما يتم في نهاية مدة مجلس قائم وخلال الشهور الأربعة السابقة على انتهاء هذه المدة والثاني خلال الشهور الأربعة اللاحقة على الحل.

الظرف الأول: وهو الذي تتحدث عنه المادة 2/68 من الدستور التي تنص على أنه: (يجب إجراء الانتخاب خلال الشهور الأربعة التي تسبق انتهاء مدة المجلس أي الأربع سنوات

---

[1] محمد الحموري (1997)، حل مجلس النواب، المرجع السابق، ص ص 4566 – 4567.

شمسية فإذا لم يكن الانتخاب قد تم عند انتهاء مدة المجلس أو تأخر بسبب من الأسباب يبقى المجلس قائماً حتى يتم انتخاب المجلس الجديد).

ووفقاً لهذا النص، فإن الدستور الأردني يفترض حالة تجري فيها الانتخابات أثناء قيام المجلس ولا ينتهي وجود هذا المجلس إلا عند انتخاب مجلس جديد. ولو كانت هذه الحالة غير موجودة في دستورنا لما كان هناك داع لاستخدام النص لعبارة " يبقى المجلس قائماً. فعبارة "يبقى" التي استخدمها النص تدل على استمرارية مجلس موجودة وقائم حتى آخر يوم في السنوات الشمسية الأربع التي انتخب لها، ثم وبالنظر إلى عدم انتخاب مجلس جديد يتسلم منه في اليوم التالي، يبقى المجلس الذي انتهت مدته موجوداً وذلك صدوعاً لأمر النص.

وعلى هذا فإن ما توجهت إليه السلطة التنفيذية من حيث حل مجلس النواب القائم من أجل إجراء الانتخابات للمجلس الجديد يتعارض مع القاعدة العامة التي ترسمها الفقرتان الأولى والثانية من المادة 68 من الدستور الأردني.

الظرف الثاني: وهو إجراء الانتخابات خلال الشهور الأربعة اللاحقة على حل مجلس النواب وفقاً للمادة 73 من الدستور الأردني، بحيث إذا لم تتم الانتخابات خلال الشهور الأربعة اللاحقة على الحل يستعيد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد .

ووفقاً لهذا النص فإن الدستور الأردني يفترض حالة يكون فيها مجلس النواب قد تم حله قبل انتهاء مدته وأوجب في هذه الحالة إجراء الانتخابات خلال الشهور الأربعة اللاحقة على الحل وإلا عاد المجلس المحلول وكأن الحل لم يحدث.

وفي ضوء ما سبق فإن استخدام الدستور لعبارة " يبقى المجلس قائماً " كما في الظرف الأول ولعبارة " يستعيد المجلس المنحل " كما في الظرف الثاني ، يقطع حقيقة بدلالة نصوص الدستور على المقصود ، وهو أن الأصل والقاعدة العامة في الدستور الأردني تقتضي إجراء انتخابات نيابية يتسلم فيها مجلس لاحق من مجلس سابق دون حدوث فراغ في قيام المجلس إلا إذا استدعى ذلك ظرف استثنائي.

ذلك أن حل مجلس النواب في النظام البرلماني هو إجراء استثنائي ولا تلجأ إليه الحكومات إلا عندما يصبح التعايش بين الحكومة والمجلس صعباً أو عندما يقدر الحزب الحاكم أن الظروف مواتية ليحصل على مقاعد أكثر في المجلس فيما لو قام بحل المجلس القائم وإجراء انتخابات لمجلس جديد، ومن هنا فإن الدستور الأردني قد أحاط حل مجلس النواب بقيود تؤكد استثنائية التصرف وتحرص على عدم تكرار الحل لذات السبب. فمن جهة أوجبت المادة 73 إجراء الانتخابات خلال أربعة شهور من تاريخ الحل في فقرتها الأولى كما أوجبت عودة المجلس المنحل إذا لم تتم الانتخابات خلال تلك الشهور الأربعة في فقرتها الثانية. ومن جهة أخرى جعلت المادة (74) من الدستور حل مجلس النواب إجراءً غير دستوري إذا كانت أسباب الحل هي ذات أسباب التي استند إليها حل المجلس السابق.

ثالثاً: حكم محكمة العدل العليا في ضوء القواعد السابقة[1].

في ضوء ما سبق، نتساءل عن سلامة ما توصلت إليه محكمة العدل العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1997/10/29 من حيث إن حل البرلمان قد يكون ملكياً وقد يكون وزارياً، وإن

---

[1] محمد الحموري (1997)، حل مجلس النواب، المرجع السابق، ص 4569 – 4574.

حل البرلمان يعتبر عملاً من أعمال السيادة وبالتالي يخرج عن نطاق اختصاص المحكمة، فمن ناحية، فلا ندري كيف يكون هناك حل ملكي وآخر وزاري وإذا أخذنا بالحل الملكي لمجلس النواب في الدستور الأردني فإن مثل هذه التفرقة غير معروفة في بريطانيا مصدر النظام البرلماني، كما أن هذه التفرقة لا قيمة لها في أي نظام سياسي برلماني في الديمقراطيات المعاصرة والتي تتماثل نصوصه مع نصوص الدستور الأردني، فإنه وفقاً لأحكام الدستور الأردني يقتضي حل البرلمان صدور إرادة ملكية تحمل توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص (وزير الداخلية) وفوق التوقيعين يكون توقيع جلالة الملك، ومثل هذا الحل الذي لا يوجد في الدستور الأردني غيره تتحمل مسؤولية إجرائه الحكومة سواء أكان الحل بناء على رغبة جلالة الملك أم رغبة الحكومة، وكعمل قانوني فإن الحل واحد لا يرد عليه وصف الحل الملكي في مواجهة آخر وزاري وقرار المجلس العالي لتفسير الدستور يؤكد على ذلك .

وتقول محكمة العدل العليا في نهاية قرارها:(إن مبررات حل مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء باعتبارها عملاً سياسياً فجلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو إلى حل المجلس) ، والإشارة إلى كتاب الدكتور سليمان الطماوي لا تشكل سنداً لحكم المحكمة من قريب أو بعيد.

ذلك أن المادة (74) من الدستور تجعل من حل مجلس النواب لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق إجراءً يخالف الدستور، وهذا يقتضي بالضرورة مراقبة السبب من قبل المحكمة للتحقق من توافر التكرار من عدمه، أي أن التحقق من تكرار السبب يدخل بالضرورة في نطاق اختصاص المحكمة، ويترتب على ذلك أن نص المادة 9/ج من قانون محكمة العدل العليا الذي يقضي بأن:(لا تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطلبات والطعون المتعلقة

بأعمال السيادة)، وهذا النص لا يسري على حل مجلس النواب إذ إن نص المادة 74 من الدستور أخضع الحل للرقابة وأخرج قرار الحل من نطاق أعمال السيادة الممنوعة من الرقابة، وحيث إن قانون محكمة العدل العليا أجاز للمحكمة إلغاء القرارات المخالفة للدستور والقانون في المادة 9/أ من قانون محكمة العدل العليا، فإن نظر الطعن في قرار حل مجلس النواب يدخل في صلب اختصاص محكمة العدل العليا.

وفي هذا المجال فإننا نجد أن فهم المحكمة الموقرة للمادة 74 الباحثة عن السبب يأخذ أبعاداً كثيرة، فأقصى حد يمكن أن تفترضه المحكمة في حال عدم ذكر سبب حل مجلس النواب في قرار الحل هو افتراض أن لهذا الحل سبباً وأن هذا السبب مشروع، حتى يقيم الطاعن دليله على عدم مشروعية هذا السبب، بمعنى أن تضع المحكمة عبء إثبات السبب وعدم مشروعيته على الطاعن في القرار، لا أن تحجب رقابتها عن هذا السبب.

وفي هذا المجال ينبغي ملاحظة النقاط الجوهرية التالية:

- إن مجلس النواب الحادي عشر قد تم حله من أجل إجراء الانتخابات وهذا أمر لم يكن في أي وقت محلاً للجدال، ويكفي هنا لاستكمال الصورة أن نشير إلى أنه بتاريخ 1993/7/9 صدرت الإرادة الملكية بإجراء الانتخابات النيابية[1]، وفي ضوء الإرادة الملكية تم حل مجلس النواب اعتباراً من 1993/8/4 وتحديد يوم الاثنين الموافق 1993/11/8 موعداً لإجراء الانتخابات[2] وقد أكد محامي الطاعنة للمحكمة من خلال الوثائق أن مجلس النواب الحادي عشر قد تم حله من أجل إجراء الانتخابات.

[1] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية عدد رقم 3910 تاريخ 1993/7/17 صفحة 1400.

[2] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية عدد رقم 3914 تاريخ 1993/8/4 الصفحتان 1495 – 1496 .

- إن محامي الطاعنة قد أثبت في معرض البينة أن سبب حل مجلس النواب الثاني عشر هو إجراء انتخابات جديدة لمجلس جديد وذلك عندما أورد نص خطاب جلالة الملك في مدينة الطفيلة بتاريخ 1997/8/18 ، أي قبل حل المجلس بعشرة أيام، حيث أوضح جلالته: (وبناء عليه فإن الانتخابات ستجري في موعدها المقرر وسيسبق إجراء الانتخابات حل مجلس النواب، لأنه من يقول بأن مجلس يسلم إلى مجلس آخر هذا الكلام غير صحيح).

- بل أكثر من ذلك ، فإن رئيس النيابة العامة الإدارية كما هو ثابت في أوراق الدعوى قد أقر صراحة في لائحته الجوابية بسبب الحل لمجلس النواب عندما قال " نسلم بأن الإرادة الملكية صدرت بحل مجلس النواب اعتباراً من 1997/9/1 تمهيداً لإجراء انتخابات جديدة". أن هذا التسليم وفقاً لاجتهاد محكمة العدل العليا المستقر (قرار عدل عليا 75/17 صفحة 1187 من مجلة نقابة المحامين لعام 1976) يعني بالضرورة أن سبب حل مجلس النواب الثاني عشر الذي سلمت به النيابة العامة الإدارية قد أصبح جزءاً من قرار الحل خاضعاً لرقابة المحكمة.

وهكذا فإن النقاط الجوهرية المذكورة والثابتة في أوراق الدعوى أمام المحكمة تؤكد بصورة جازمة لا يتطرق إليها الشك أن حل مجلس النواب الثاني عشر كان لنفس سبب حل المجلس الحادي عشر وهو إجراء الانتخابات، الأمر الذي كان يستدعي أن تفعل المحكمة الرقابة المعطاة لها وفقاً لقانون محكمة العدل العليا وتبطل قرار حل مجلس النواب الثاني عشر لأن تكرار سبب الحل يخالف نص المادة 74 من الدستور الأردني.

لكن المحكمة لم تلتفت إلى كل هذا الذي يقتضيه القانون الإداري والقضاء الإداري وقررت:(أن جلالة الملك يترخص في تقدير الأسباب التي تدعو إلى حل المجلس)، بمعنى أنه

لا رقابة لمحكمة العدل العليا على حل مجلس النواب أياً كانت أسبابه ودوافعه ما دام يحمل توقيع جلالة الملك.

كما أن المحكمة من ناحية أخرى التفتت عن اجتهادها المستقر بأن الأسباب التي تذكرها الإدارة بعد إصدار القرار غير المسبب ولو أثناء المحاكمة تعتبر جزءاً من القرار وتصبح هي والقرار خاضعين لرقابة المحكمة شأنها شأن القرار الذي يصدر مسبباً ابتداء [1].

وبهذا تكون محكمة العدل العليا قد رفعت قيد السبب عن الحل، فأصبح من الجائز حل مجلس النواب بمعزل عن تكرار السبب وتكون المحكمة قد أفرغت النص الدستوري من محتواه وجعلته عديم الفائدة والجدوى وبالتالي يكون تشريعه عبثاً ، يضاف إلى ذلك أن ما تقول به المحكمة يعني أن الرقابة على السبب التي يقررها النص الدستوري لم تعد قائمة.

ومن هذه المنطلق تؤكد المحكمة تلك النتيجة بالقول " فطالما أن حل مجلس النواب هو عمل سيادي لا يخضع للرقابة القضائية فإن شروطه وأسبابه لا تخضع لهذه الرقابة". ونعتقد أن هذه النتيجة التي توصلت إليها المحكمة، في ضوء ما أسلفنا ، تتعارض مع ثوابت الفقه والقضاء الإداري بل والنصوص الدستورية ذات العلاقة، وعلى هذا فإنه في ضوء ما توصلت إليه المحكمة تستطيع الحكومة حل مجالس النواب تباعاً ولنفس السبب، بل أكثر من ذلك فالمادتان 53 و 54 من الدستور تتحدثان عن طرح الثقة بالوزارة، وتؤكد الفقرة الثانية من المادة 54 على أنه:(يؤجل الاقتراع على الثقة لمرة واحدة لا تتجاوز مدتها عشرة أيام إذا طلب ذلك الوزير المختص أو هيئة الوزارة ولا يحل المجلس خلال هذه المدة) .

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم 1975/17 صفحة 1187، مجلة نقابة المحامين، عمان، 1976 .

وهنا يمكن التساؤل حول ما هي قيمة هذا النص الذي يمنع الحل خلال المدة المذكورة أمام الإطلاق الذي أعطته المحكمة للحكومة بحل مجلس النواب استناداً إلى حجة لا أساس لها في الدستور وهي أن الحل ملكي، وبالتالي إلغاء حق القضاء في الرقابة على هذا الحل؟ وفي حقيقة الأمر فإن حكم محكمة العدل العليا الذي من شأنه أن يعطل مفعول عدد من النصوص الدستورية على النحو المبين أعلاه ويفرغها من مضمونها، يفتح الباب دون داع أو سند لاحتمالات مزيد من تغول السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

إن القضاء في الديمقراطيات المعاصرة يعمل جاهداً لكبح جماح السلطة التنفيذية والوقوف في وجه محاولاتها اليومية للتمرد على مبدأ المشروعية والتغول على باقي السلطات. بل إن القضاء نفسه هو الذي وقف بعناد وقوة من أجل إعلاء صرح الديمقراطية في الدول الأوروبية، ويفتخر القانونيون في الولايات المتحدة الأمريكية بالقول بأنه إذا كانت وحدة الأمم في العديد من الدول قد احتاجت إلى جيوش وفيالق لتحقيقها، فإن وحدة الولايات الأمريكية قد احتاجت إلى قانونيين لا يتجاوز عددهم أصابع اليد الواحدة، بل إن أحكام المحكمة العليا الأمريكية برئاسة القاضي (جون مارشال) خلال العقود الأربعة الأولى من القرن التاسع عشر هي التي وضعت السوابق القضائية لتمتين وحدة تلك الولايات وصياغة حياتها على نحو يخدم التوجهات الديمقراطية وإعلاء مبدأ حرية الأفراد والإجهاز بشكل نهائي على أي تفكير بالعودة إلى مسارات تتعارض مع هذه التوجهات.

وبعد فإن النتيجة التي توصلت إليها محكمة العدل العليا في غاية الخطورة على الصعيدين الدستوري والسياسي، فهي من الناحية الدستورية تجمد فاعلية عدد من نصوص الدستور ، وهي من الناحية السياسية تترك الباب مفتوحاً لحكومات تتسلط على السلطة التشريعية بحيث لا تجد

حرجاً في تبديل مجالس النواب كلما خطر لها ذلك بحجة إجراء الانتخابات النيابية حتى تصل إلى مجالس ترضى عنها.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية في مصر

قبل أن يكمل البرلمان مدته الدستورية عام 1984 شهد النظام الانتخابي المصري تحولاً مهماً في قانون الانتخاب بدأت طلائعه بإصدار القانون رقم 114 لسنة 1983 الذي قرر إحلال نظام الانتخاب بالقائمة النسبية محل نظام الانتخاب الفردي، فقد نصت المادة السابعة عشرة من القانون المذكور، على أنه:(ينتخب أعضاء مجلس الشعب طبقا لنظام القوائم الحزبية بحيث يعطى لكل قائمة عددا من مقاعد الدائرة بنسبة عدد الأصوات ولا يمثل بالمجلس الحزب الذي لا تحصل قوائمه على ثمانية في المائة على الأقل من مجموع الأصوات الصحيحة التي أعطيت على مستوى الجمهورية) .

وما أن بدأ تطبيق هذا القانون وأجريت الانتخابات التشريعية حتى احتدم الجدل والنقاش حول مدى دستوريته وقد ذهب البعض إلى تأييده على أساس أنه لا يتعارض مع الدستور في خصوصية كونه مباشراً لأن الانتخاب غير المباشر هو الذي يتم على درجتين وحيث إن الانتخابات في ظل القانون المذكور تجري على درجة واحدة فإنها طبقا لهذا الرأي تعد انتخابات مباشرة، وذهبت لجنة الشؤون الدستورية بمجلس الشعب إلى أن اقتصار الاقتراع على مشروع قانون الترشيح لعضوية مجلس الشعب على أعضاء الأحزاب، يتفق مع ما ذهبت إليه المادة (62) من الدستور المصري حيث إن الدستور قد فوض المشرع في وضع الضوابط لحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب وقصرها على أعضاء الأحزاب الملتزمين بالمبادئ والمقومات الأساسية للمجتمع المصري والتي تضمنتها برامج أحزابهم المعلنة، ولا يعد هذا الشرط مانعاً

لحق دستوري وذلك أنه لا يعدو أن يكون شرطا تنظيمياً من شروط الصلاحية التي يضعها المشرع بتفويض من الدستور، حيث إنه يمكن للمستقلين إذا رغبوا في الترشيح الانضمام إلى أي حزب من الأحزاب القائمة أو أي حزب ينشأ مستقبلاً أو أن ينشئوا حزباً خاصاً بهم يتبنى آراءهم يتم ترشيحهم من خلاله [1].

وإذا كانت هذه الآراء قد أيدت هذا القانون فإن سهام النقد قد وجهت إليه، وسوف نعرض بإيجاز لأهم الحجج والتي سيقت للتدليل على عدم دستورية الانتخاب بالقائمة، والتي كان من شأنها تعديل هذا القانون وحل المجلس وهي[2]:

1. إن نص المادة الخامسة من الدستور لا يتضمن أية إشارة صريحة أو ضمنية من قريب أو من بعيد توحي بضرورة انضمام المواطنين للأحزاب السياسية. وعليه فلا يجوز إطلاقاً أن يكون جزاء عدم الانضمام لعضوية الحزب السياسي الحرمان من حق الترشيح في المجالس النيابية.

2. أنه حتى في حالة وجود أحزاب سياسية تتبنى من يرغب في الترشيح فإن هناك عدداً معيناً يلتزم الحزب السياسي به في الترشيح الأمر الذي يعد قيداً على حرية باقي المرشحين.

3. تنص المادة الثامنة من الدستور المصري على أنه:(تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، كما أن المادة 40 أضافت أن: (المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو

---

[1] خالد عباس مسلم (1999). حق الحل في النظام النيابي البرلماني – دراسة مقارنة. أطروحة دكتوراة منشورة، القاهرة: مكتبة الثقافة الدينية ، ص 354 – 355.

[2] صلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الانتخابية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 98، ومحمد عصفور، المنازعة في دستورية قانون الانتخاب الجديد، مجلة المحاماة، السنة الرابعة والستون، العددان الخامس والسادس، القاهرة، 1984، ص 58-59.

الدين أو العقيدة)، وتأسيساً على ذلك، فإذا جاء القانون وأشترط للتمتع بحق الترشيح لعضوية المجالس النيابية ضرورة الانتماء الحزبي، فإنه دون شك يكون متعارضاً مع الأحكام الدستورية لأن في ذلك تفرقة بين المواطن الحزبي وغير الحزبي دون مبرر.

4. إن التقليد المستقر في الحياة السياسية هو نظام الانتخاب الفردي وما من شك في أن للعرف الدستوري قيمة وضعية، خاصة إذا كان الدستور المصري قد تبنى هذا العرف في نصوصه، على أساس أن الانتخاب يتم فردياً وليس بقائمة حزبية إذ فضلاً عن أن النظام الحزبي لم يعترف به دستورياً إلا بعد تعديل المادة الخامسة من الدستور المصري الصادر سنة 1971 وقد تم هذا التعديل سنة 1980، فإن الدساتير المتعاقبة لم تعمل على فرض نظام القائمة الحزبية مع أن بعض النظم الشمولية تأخذ بها.

وإزاء هذه الانتقادات التي وجهت إلى نظام الانتخاب بالقائمة الحزبية تم الطعن في هذا القانون أمام محكمة القضاء الإداري، إلا أن المحكمة أيدت هذا القانون واستندت في ذلك إلى أن المادة الخامسة من الدستور قضت بأن يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب أداة صياغة النظام السياسي في مصر، وتقيم التوافق التشريعي الوارد في قانون الأحزاب السياسية مع البنيان الدستوري على النحو المطلوب في مادة الدستور، ويقتضي بالنتيجة وبحكم اللزوم القانوني أن تكون القوائم الحزبية هي الطريق الوحيد إلى مقاعد مجلس الشعب، فلا يقبل ممن لا ينتمي لأحد الأحزاب السياسية القائمة قانوناً المشاركة في النظام السياسي للبلاد، كما أن الإلزام بانتماء المرشح إلى حزب من الأحزاب السياسية وترشيحه في قوائمه كطريق وحيد لعضوية مجلس الشعب ليس بدعة في التنظيم السياسي، حيث جرى العرف الدستوري والتشريعي من قبل على جعل العضوية العاملة بالاتحاد الاشتراكي، الطريق الأوحد

لعضوية مجلس الأمة وتولى المناصب العامة، من مفهوم أن النظام السياسي في الدولة كان قائماً على صيغة تحالف قوى الشعب العامة ضمن إطار الإتحاد الاشتراكي العربي، وبناء على ما تقدم قضت المحكمة برفض الطعن المقدم أمامها[1].

إلا أنه تم الطعن في هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا واتجه مفوض الدولة إلى تقديم تقرير للمحكمة جاء فيه:(إذا كان الدستور قد قرر للمواطن حق الترشيح وفقا لأحكام القانون. فإن القانون في هذه الحالة يجب أن يقتص دوره على توفير كافة الضمانات لكي يمارس المواطن هذا الحق. فإذا حاد القانون عن هذا وسلب المواطن هذا الحق، أو قيده وبالتالي حرمه من المساهمة في الحياة العامة، فإنه يكون قد خالف الدستور نصاً وروحاً، إن حرمان طائفة من المواطنين هم المستقلون من ممارسة حقهم في الترشيح لعضوية مجلس الشعب، معناه أن القانون قد حال بينهم وبين المساهمة في الحياة العامة على خلاف أحكام الدستور التي كان يتعين عليه احترامها. إن المشرع العادي لم يقتصر دوره هنا على تنظيم عملية الترشيح لكنه تجاوز هذا فسلب قطاعا من المواطنين حقا كفله لهم الدستور) [2].

ولم يقتصر موقف القضاء على هذا الحد، حيث قام أحد المستقلين بالطعن في القرار الإداري الصادر برفض قبول طلب ترشيحه لعضوية مجلس الشعب، وقام بالدفع بعدم دستورية قانون الانتخاب الذي رفضت الإدارة بناء عليه هذا الطلب، وفي هذه المرة قضت محكمة القضاء الإداري بجدية الدفع وأحالت الخلاف إلى المحكمة الدستورية العليا، واتجه مفوض المحكمة الدستورية العليا إلى عدم دستورية ذلك القانون المطعون في دستوريته والذي يحرم المستقلين من دخول الانتخابات .

---

[1]) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 3498 ق، الصادر بتاريخ 1984/4/17 غير منشور.

[2]) تقرير مفوض الدولة في الطعن رقم 1598 ق، منشور في مجلة المحاماة، العددان الخامس والسادس، السنة الرابعة والستون، القاهرة، 1984، ص 78- 79.

وإذا كان هذا هو موقف القضاء فإنه لم يكن السبب الوحيد لهذا الحل بل إن ثمة سبباً آخر على جانب كبير من الأهمية لعب دوراً كبيراً في تقريره وهو أن مجلس الشعب الذي ثارت من حوله الشبهات هو الذي يضطلع طبقاً للدستور باختيار رئيس الجمهورية، ومن ثم فإن عدم مشروعية المجلس كان من شأنها أن تؤدي إلى بطلان إجراءات اختيار الرئيس طبقاً للمبدأ القانوني الذي يقضي بأن ما بني على باطل فهو باطل، ولذلك فقد تقدم أحد النواب بتعديل للقانون رقم 114 لسنة 1983 يقضي بتخصيص مقعد واحد للمستقلين في كل دائرة لتحاشي الطعن بعدم الدستورية على القانون بمقولة أنه يؤدي إلى حرمان المستقلين من حق الترشيح .

وقد تبنى مجلس الشعب المصري هذا الاقتراح وصدر القانون الذي يسمح للمستقلين بالترشيح في حدود مقعد واحد لكل دائرة في محاولة لإضفاء الشرعية الدستورية على المجلس، ومن ثم على اختيار رئيس الدولة.

إزاء كل هذه الأسباب المتقدمة فقد تم حل مجلس الشعب في فبراير 1987، ويلاحظ في هذا الصدد ما يلي[1]:

1. إن الحل لم يتم بسبب خلاف بين الوزارة والبرلمان. ولكن تم بسبب تغير النظام الانتخابي والتحول من النظام المقتصر على الانتخابات بالقائمة إلى النظام الذي يجمع بين الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردي.

وعدم وجود النزاع بين البرلمان والحكومة كان أمراً طبيعياً حيث إن هذا الأمر لم يكن متصوراً في ظل سيطرة الحزب الحاكم على 87% من مقاعد البرلمان في آخر انتخابات أجريت قبل هذا الحل وهي الانتخابات التي جرت عام 1984.

---

[1] خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 360 – 361.

2. إن الحل تم للدفاع عن شرعية النظام السياسي الذي كان من الممكن أن يتعرض للطعن بعدم الدستورية في أعلى مراتبه، وهو رئيس الجمهورية الذي يختار بوساطة الشعب عن طريق المجلس، خاصة وأن عدم شرعية المجلس لم تتوقف على هذا القانون فقط بل إن الأحزاب السياسية لم تتوقف عن الحديث عن تزوير الانتخابات التي أجريت عام 1984.

3. على أن الملاحظة الجديرة بالذكر في هذا المجال، هي الدور الخطير الذي لعبه القضاء المصري لأول مرة في ظل التاريخ الدستوري، حيث كانت تقارير المفوضين وأحكام محكمة القضاء الإداري من أهم أسباب هذا الحل، بيد أن هذه الأحكام كان من الممكن أن تصبح هشيماً تذروه الرياح، لو لم تجد آذانا صاغية من النظام السياسي الذي أخذ على عاتقه احترام أحكام القضاء وهو مسلك محمود.

وقد تم انتخاب المجلس الجديد في 6 أبريل 1987 وبدأ ممارسة أعماله طبقاً للتعديلات التي أدخلها القانون رقم 188 لسنة 1986 بنظام يجمع بين القوائم الحزبية والانتخاب الفردي، في محاولة لتفادي الطعن بعدم دستورية القانون رقم 114 لسنة 1983، ولم يكد المجلس يبدأ في ممارسة دوره التشريعي والرقابي حتى اندلع الجدل الفقهي الشديد حول مدى دستورية بقائه، فقد صدرت عدة أحكام ببطلان تشكيل المجلس قبل اجتماعه الأول، إلا أن رئيس المجلس أصر على عدم تنفيذ هذه الأحكام. وقد ساعد على ذلك أن البعض قد دافع عن بقاء المجلس مقرراً أن هذا البقاء يستند إلى نظرية الموظف الفعلي والوارث الظاهر على حين انتقد البعض الآخر هذا

الاتجاه على أساس أن تلك النظرية تستند إلى حسن النية وهو أمر غير متصور في حالة المجلس[1].

وقد ذهب البعض إلى أن الأحكام التي صدرت من القضاء ببطلان تشكيل المجلس، والأحكام الأخرى بوقف نظر الدعاوى، وإحالة القوانين المطلوب تطبيق نصوصها إلى المحكمة الدستورية تمثل ضغوطاً غير مباشرة لحل المجلس، على حين ذهب البعض الآخر إلى أن المخرج من هذه الأزمة، يتمثل في ضرورة إصدار قانون جديد يتبنى نظام الانتخاب الفردي ويكون متفقاً مع أحكام الدستور[2].

ولما كانت الأحكام التي صدرت عن محكمة القضاء الإداري قد كشفت عن عدم مطابقة القرار الصادر بإعلان نتائج الانتخابات للحقيقة، حيث لم يعبر القرار عما دار في هذه الانتخابات وإهدار إرادة الشعب في اختيار ممثليه فقد باتت شرعية المجلس محل شك، وقد طعن أحد المرشحين المستقلين في قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخابات مجلس الشعب الجديد، وذلك بهدف الحكم بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى اختيار أعضاء مجلس الشعب المحدد له 6 أبريل/نيسان 1987، كما تضمن الطعن كذلك وقف تنفيذ القرار السلبي للمدعى عليهم بالامتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يتفق مع نظام الانتخاب الفردي والحكم في الموضوع بإلغاء هذين القرارين .

وإزاء ذلك حكمت محكمة القضاء الإداري في 31 مارس/آذار 1987 بوقف الفصل في طلب الإلغاء وأمرت بإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادتين الثالثة فقرة أولى، والخامسة مكرر من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب

---

(1) محمد سليم العوا، الأزمة السياسية والدستورية في مصر 1987-1990، الزهراء للإعلام العربي، القاهرة، 1991، ص 101.

(2) محمد سليم العوا، الأزمة السياسية والدستورية في مصر، المرجع السابق، ص 101.

المعدّل بالقانون رقم 188 لسنة 1986، وفي 19 مايو/أيار 1990 صدر حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 188 لسنة 1986، فيما تضمنته من النص على أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي، ويكون انتخاب باقي الأعضاء الممثلين للدوائر عن طريق القوائم الحزبية، وعلى إثر صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية المادة الخامسة مكرر من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986، ثار جدل في الفقه حول أثر هذا الحكم وهل يؤدي بذاته إلى حتمية صدور قرار رئيس الجمهورية بحل مجلس الشعب، أم أنه يتعين استفتاء الشعب وفقاً لنص المادة 136 من الدستور والتي تقضي بعدم جواز الحل إلا بعد إجراء استفتاء[1].

فقد ذهب البعض على ضرورة أن يسبق الحل إجراء استفتاء، نزولاً على حكم المادة 136 من الدستور والتي تحظر على الرئيس حل المجلس إلا عند الضرورة فإذا توافرت حالة الضرورة وهي عبارة تتسع إلى أبعد حد يمكن تصوره ، كان على الرئيس أن يتخذ الخطوات الآتية[2]:

1. أن يصدر قراراً بوقف جلسات المجلس.
2. أن يجري استفتاء شعبياً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وقف الجلسات.
3. أن يصدر الرئيس قرار الحل إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة بالأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم لقرار الحل.

---

[1] خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 364.

[2] محمد سليم العوا، الأزمة السياسية والدستورية في مصر، المرجع السابق، ص 184.

4. ويجب أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين إلى انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

5. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان نتيجة الانتخاب.

ويذهب صاحب هذا الرأي إلى أن حالة الضرورة قد توافرت، بعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا، وهي ضرورة من نوع خاص بعد النزول عند حكمها إعمالاً مباشراً لحكم المادة 65 من الدستور والتي تقضي بأن تخضع الدولة للقانون وهو خضوع يعلي من شأن الدولة ويرفع من قدرها ويعمق في الداخل والخارج احترامها والثقة بها .

على حين ذهب الاتجاه الآخر إلى عكس الرأي السابق حيث يرى أن الآثار المترتبة على حكم المحكمة الدستورية العليا ببطلان تشكيل مجلس الشعب تختلف اختلافاً جذرياً عن حالة حل مجلس الشعب، فإذا كانت المادة 136 من الدستور قد استحدثت ضمانة بلا مقابل لها في جميع دساتير مصر السابقة، ونعنى بها عدم جواز حل مجلس شكل تشكيلاً سليماً ومطابقاً للدستور، والأعمال التحضيرية للدستور تقطع بأن الاستفتاء قد اشترط كضابط وموازن لحق الحكومة في حل مجلس الشعب لأن التجارب السابقة تقطع بما لا يدع مجالاً للشك بأن المجالس النيابية في مصر منذ دستور 1923 كانت ضحية لإساءة استعمال حق الحل من قبل الحكومة فتقررت ضمانة الاستفتاء لإقامة نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما هذه الحالة فهي مختلفة تماماً لأنها تتعلق ببطلان تشكيل المجلس في ذاته ولا يستطيع الاستفتاء الشعبي تغيير الأسلوب المقرر في الدستور أو أن يصحح هذا البطلان لأن الأصل المقرر والذي لا خلاف عليه أن على الشعب وجميع سلطات الدولة أن تحترم الدستور وإذا أرادت أن تخرج عليه فإن عليها أن تعدله أولا أو أن تلغيه وتصدر دستورا جديداً ولكنها لا تستطيع أن تخرج عليه ما دام

قائماً ومنفذاً، وبالتالي فإن أي إجراء يتخذه رئيس الجمهورية تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية العليا لا يتطلب أي استفتاء[1].

والواقع العملي يؤيد هذا الرأي الأخير فالاستفتاء الذي نصت عليه المادة 136 من الدستور يتعلق بالحل الذي يرى رئيس الدولة ضرورة اللجوء إليه والذي يتعلق بالسلطة التقديرية التي خولها له الدستور، أما في الحالة محل البحث فيمكن القول إن الحل قد تم فرضه نتيجة حكم المحكمة الدستورية العليا، وهذا الحكم أصبح واجب النفاذ تطبيقاً للمادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979، والتي تقضي بأن:(أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة... ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم...)، وقانون المحكمة صريح في أن أحكامها ملزمة، وأن الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة يترتب عليه عدم جواز تطبيقه.

ولما كان الاستفتاء على الحل معناه تفويض القرار إلى الشعب ليقول كلمته في مدى الإقدام على الحل من عدمه، فإن مقتضى ذلك أن اللجوء إلى الاستفتاء على حكم المحكمة الدستورية العليا هو ملزم وواجب النفاذ، ولقد كان من المتصور أن تأتي نتيجة الاستفتاء برأي يخالف حكم المحكمة الدستورية العليا، وبرفض اللجوء إلى الحل وهنا يكون التساؤل المطروح هو عن كيفية الخروج من هذا المأزق الدستوري ويكون هناك خيار لم تكن الحاجة تدعو إليه بين تنفيذ حكم المحكمة الملزم بنص الدستور أو الأخذ بنتيجة الاستفتاء الملزمة بنص الدستور

---

[1] سليمان محمد الطماوي، تعليق على حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في 19 مايو 1990 في القضية رقم 37 قضائية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، القاهرة، 1990، ص 241- 242.

أيضاً، وعلى أي حال فإن رئيس الدولة لم يأخذ بهذا الرأي بل قرر اللجوء إلى استفتاء الشعب على مسألة حل المجلس وذلك في سبتمبر 1990 وجاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لحل المجلس .

الفصل الثالث

تحديد موعد الانتخابات النيابية وتشكيل اللجان المشرفة عليها وصلاحياتها

تتمثل المرحلة الأولى للإجراءات الفنية للانتخابات البرلمانية في قرار دعوة الناخبين للانتخابات البرلمانية، وعملية الترشيح وتحديد شروط الترشيح للانتخابات النيابية، وعندما تتجه إرادة الدول إلى أن تشكل مجالسها البرلمانية عن طريق نظام الانتخابات فلا بد حتماً أن تتخذ الإجراءات الفنية المذكورة ومن ثم يجب إصدار قرار بدعوة الناخبين بالتوجه إلى صناديق الاقتراع في الميعاد المحدد لإجراء الانتخابات النيابية وذلك لمشاركتهم في التصويت لاختيار نواب الشعب، وبعد ذلك تتم عملية الترشيح لهؤلاء النواب وتحديد الشروط التي يجب توافرها في المتقدمين للترشيح[1].

إلى جانب ذلك تتولى السلطة التنفيذية في معظم الدول ممثلة في وزارة الداخلية القيام بجميع مراحل العملية الانتخابية، بداية بالتحضير للانتخابات وإعداد كشوف الناخبين، وتلقي طلبات المرشحين وتنظيم لجان الانتخابات ثم عملية تنظيم الاقتراع، انتهاء بعملية الفرز وإعلان فوز المرشحين ونتائج الانتخابات.

وتشارك أجهزة الحكومة بموظفيها ورؤسائها في أداء هذه الأعمال الإدارية والفنية وتحمل هذه المسؤولية، ومع ذلك يجب أن تتسم هذه الأعمال بالالتزام بالمشروعية من ناحية المحافظة

---

[1] زكريا زكريا محمد المرسي (1997 – 1998)، مدى الرقابة القضائية على إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية، أطروحة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ص 320.

على حقوق الناخبين وتنفيذ أحكام القانون في مباشرة حق الانتخاب واحترام القرارات والتعليمات المنظمة لهذه الأعمال، من أجل تأمين حق الانتخاب ويضمن هذا الموضوع قيام السلطة القضائية بالإشراف على إجراءات الانتخابات ولذلك سوف يتناول الباحث في هذا الفصل تحديد موعد الانتخابات النيابية وتشكيل اللجان المشرفة عليها وصلاحياتها والرقابة القضائية عليها ضمن المباحث التالية:

المبحث الأول: سلطة إصدار قرار الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية.

المبحث الثاني: تشكيل اللجان المشرفة على الانتخابات النيابية وصلاحياتها.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على قرار الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية.

المبحث الأول: سلطة إصدار قرار الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية

لا يستطيع الناخب أن يمارس حقه في الترشيح، بعد استيفاء شروطه أو الانتخاب من تلقاء نفسه أو في أي وقت يشاء وحسبما يرغب، وإنما تتوقف الممارسة على صدور قرار من السلطة المختصة تدعو فيه كل من استوفى شروط عضوية هيئة المشاركة إلى الإسهام في الحياة السياسية، سواء من خلال الترشيح أو التوجه إلى صناديق الاقتراع للإدلاء برأيه في استفتاء واختيار من ينوب عنه في الانتخاب، ويقوم الناخب بالمشاركة خلال المواعيد التي يحددها القرار الصادر بدعوة الناخبين إلى الانتخاب. [1]

---

[1] محمد عصفور "المنازعة في دستورية قانون الانتخاب الجديد" مجلة المحاماة العددان الخامس والسادس سنة 64 مايو/ يونيه، القاهرة ، 1984 ص 20 وما بعدها.

وبذا يبرز تساؤل مهم حول السلطة المختصة بإصدار ذلك القرار؟ وما الميعاد الذي يحدده ذلك القرار للانتخاب؟ لذلك سوف يتناول الباحث سلطة إصدار قرار الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية ضمن المطلبين التاليين: المطلب الأول حول كيفية صدور قرار الدعوى إلى إجراء الانتخابات النيابية، والمطلب الثاني حول ميعاد صدور قرار دعوة الناخبين إلى الانتخابات النيابية.

المطلب الأول: كيفية صدور قرار الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية

يصدر رئيس الدولة مرسوماً يتضمن تحديد موعد للانتخابات النيابية ودعوة الناخبين للانتخاب[1] ، وفي حالة الانتخابات التكميلية عند إعادة الانتخاب أو في حالة خلو الدائرة عند وفاة النائب أو تنازله، فيصدر بذلك قرار من وزير الداخلية، وذلك قبل الموعد المحدد للانتخابات بفترة كافية[2] ، ففي مصر يتم قرار دعوة الناخبين إلى المشاركة في الانتخابات العامة والاستفتاءات من قبل رئيس الجمهورية[(3)].

ويختص وزير الداخلية في الانتخابات التكميلية بإصدار قرار دعوة الناخبين وذلك قبل الموعد المحدد للانتخابات بخمسة وأربعين يوماً على الأقل[(4)]، وبشكل عام فإن قرار دعوة

---

[1] عادل بطرس، المجلس الدستوري والطعون النيابية (1996-1997) تحاليل- قرارات- قوانين، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 1998، ص 75.

[2] الباز، داود (2006). حق المشاركة في الحياة السياسية- دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا. أطروحة دكتوراة منشورة، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.ص267

[3] محمد فرغلي محمد علي نظم وإجراءات الانتخابات النيابية. القاهرة: دار النهضة العربية(1998)ص 516 وكذلك حسن محمد هند. الجديد في شروط الترشيح لعضوية البرلمان مدعماً بأحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة 2000. القاهرة(2001) ص55

[(4)] المادة 22 من قانون مجلس الشعب المصري رقم 38 لسنة 1972.

الناخبين يجب أن ينشر في الجريدة الرسمية[1] ، فقد أوجبت اللائحة التنفيذية لقانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 في المادة 22 منها، أن ينشر القرار الصادر بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء أو الانتخاب بتعليق صورة منه في كل في المدينة، وفي كل حصة في القرية وذلك في الأماكن التي يعينها المحافظ أو المدير بقرار منه[2].

وبخصوص تاريخ المشاركة أو انتخاب أعضاء مجلس الشعب يجب أن يتم عادة بعد انتهاء المدة المقررة لعضوية المجلس وهي خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له وتنتهي في شهر إبريل/نيسان في السنة الخامسة لدور الانعقاد العادي ومن ثم يجب أن يجري الانتخاب لتجديد المجلس وهذا ما وضحته المادة الرابعة من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب[3].

وحددت المادة السابقة تاريخ الانتخاب حيث نصت بأنه: (يجري الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته) [4].

المطلب الثاني: ميعاد صدور قرار دعوة الناخبين للانتخابات النيابية

يلاحظ سيطرة السلطة التنفيذية على جميع الإجراءات الانتخابية سواء أكانت هذه الإجراءات إجراءات سابقة وممهدة للانتخابات مثل إجراءات القيد في الجداول الانتخابية وتحديد الدوائر الانتخابية أم كانت إجراءات فنية للانتخابات مثل قرار دعوة الناخبين وتحديد شروط

---

[1] حسن محمد هند. الجديد في شروط الترشيح لعضوية البرلمان مدعماً بأحكام المحكمة الإدارية العليا لسنة 2000. القاهرة(2001) ص55-57

[2] المادة 22 من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري .

[3] نزيه رعد، القانون الدستوري العام- المبادئ العامة والنظم السياسية. طرابلس- لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب(1999).ص60

[4] انظر المادة الرابعة من قانون مجلس الشعب المصري رقم 38 لسنة 1972.

الترشيح ، بمعنى أن السلطة الإدارية في غالبية الدول هي المعنية باتخاذ جميع الإجراءات سواء أكانت ممهدة أم فنية، إلا أن الإدارة في اتخاذها لهذه الإجراءات يجب أن تكون خاضعة لمجموعة من المبادئ المهمة مثل مبدأ الديمقراطية والحياد عند اتخاذ هذه الإجراءات من الناحية العملية، وكذلك مبدأ المشروعية الذي يحتم وجود الرقابة على الإدارة عند اتخاذها لهذه الإجراءات. [1]

وترجع أهمية قرار دعوة الناخبين إلى أنه الأساس الذي تقوم عليه أية انتخابات أو استفتاءات لأنه بمقتضاه يكون لمن توافرت لديه الشروط الموضوعية لممارسة الحقوق السياسية كحق الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء، وكذلك الشروط الشكلية كالقيد في الجداول الانتخابية، أن يتوجه إلى صناديق الاقتراع لأداء مهمة التصويت لاختيار من ينوب عنه في البرلمان ولا يكون ذلك إلا في الميعاد المحدد بقرار دعوة الناخبين، فالمتبع في مصر والأردن ولبنان من حيث الاختصاص بإصدار قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب كما ذكرنا سابقاً يعود إلى رئيس الدولة إن كانت الانتخابات عامة ووزير الداخلية إذا كانت الانتخابات تكميلية[2] .

وقد أوجب المشرع في كل من الأردن ومصر ولبنان ضرورة إعلان قرار دعوة الناخبين، وذلك عن طريق نشره في الجريدة الرسمية، كما يتم نشر القرار الصادر بدعوة الناخبين إلى الانتخاب في مصر وذلك بتعليق صورة منه في كل حي في المدينة، وفي كل حصة في القرية، وذلك في الأماكن التي يعينها المحافظ أو المدير بقرار منه، ويصدر قرار دعوة

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري- دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني. بيروت: الدار الجامعية.ص110،

[2]عادل الحياري،. القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني- دراسة مقارنة. الطبعة الأولى، عمان: مطابع غانم عبده. 1972، ص722.

الناخبين قبل انتهاء المدة القانونية للبرلمان بأيام، فتبدأ انتخابات جديدة لاختيار نواب الشعب ويتم إصدار قرار دعوة الناخبين عندئذ.

وفي الأردن يصدر قرار بدعوة الناخبين لانتخابات مجلس النواب من الملك ويحدد موعد وتاريخ الانتخاب من قبل مجلس الوزراء، ويقوم رئيس الوزراء بإعلان قرار دعوة الناخبين للانتخابات وينشر في الجريدة الرسمية[1]، فقد نصت المادة 34 من الدستور الأردني بأنه: (الملك هو الذي يصدر الأوامر لإجراء الانتخابات لمجلس النواب وفق أحكام القانون). كما نصت المادة 7 من قانون الانتخاب المؤقت رقم (34) لسنة (2001) بأنه: (بعد أن يصدر الملك أمره بإجراء الانتخابات لمجلس النواب بمقتضى أحكام الفقرة (1) من المادة (34) من الدستور يتخذ مجلس الوزراء قراراً بتحديد تاريخ الاقتراع يعلنه رئيس الوزراء وينشره في الجريدة الرسمية).

ويلاحظ في فرنسا أن المادة 121 من قانون الانتخابات الفرنسي قد حددت المدة القانونية التي بانتهائها تنتهي نيابة أعضاء البرلمان، ويستلزم إجراء انتخابات جديدة عند نهاية دور الانعقاد العادي في إبريل من السنة الخامسة التي تلي إعلان نتائج الانتخابات وبناءً على ذلك فإن المادة 121 من قانون الانتخابات الفرنسي يحتم إجراء الانتخابات العامة لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية خلال ستين يوماً قبل انتهاء المدة القانونية للجمعية الوطنية، وأوجبت المادة 123 من هذا القانون إجراء الانتخابات في يوم الأحد الخامس التالي لنشر قرار دعوى الناخبين.[2]

---

[1] خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 437.

[2] زكريا زكريا محمد المرسي، المرجع السابق، ص 340.

وبالرجوع إلى نص المادة 12 من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر سنة 1958 يلاحظ أنها قررت مدة أخرى لإجراء الانتخابات العامة، فعند حل الجمعية الوطنية قضت بما يلي:(لرئيس الجمهورية بعد التشاور مع الوزير الأول ورؤساء المجالس أن يعلن حل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات بمدة لا تقل عن عشرين يوماً ولا تزيد عن أربعين يوماً من تاريخ الحل).

ويتضح من نص المادة 311 من القانون السابق أن قرار دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي يصدر من رئيس الجمهورية وتجري الانتخابات في يوم الأحد السابع التالي لنشر هذا القرار وتجري انتخابات التجديد لتالي أعضاء مجلس الشيوخ خلال ستين يوماً السابقة على اليوم الثاني في شهر أكتوبر من سنة التجديد[1].

ويلاحظ على الدستور الأمريكي أنه لا يجيز للرئيس الأمريكي باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية أن يتدخل في الأوقات العادية في سير عمل الكونغرس، فليس له حق توجيه الدعوة للكونجرس أو لأحد مجلسيه إلى الانعقاد العادي، كما أنه لا يملك فض اجتماع الكونجرس ولا حتى تأجيل أدوار انعقاده، ولا الحق في حل أي من مجلسي الكونجرس على غرار ما هو مقرر لرئيس الدولة في النظام البرلماني في توجيه الدعوة [2].

ويلاحظ أن نص المادة 136 من الدستور المصري أنه في حالة حل البرلمان تجري الانتخابات خلال ستين يوماً من تاريخ الحل، ومن ثم وجوب إصدار قرار دعوة الناخبين من

---

[1] خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 435.

[2] حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 2006، ص 705.

خلال هذه المدة[1]، فبالرجوع إلى نص المادة 136 من الدستور المصري الحالي لسنة 1971 فقد نص بأنه: (لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرار بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر، ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل) .

ومدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات ميلادية تحسب من تاريخ أول اجتماع له ويتجدد انتخاب وتعيين نصف عدد الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات، ويجوز طبقاً لقانون مجلس الشورى المصري رقم 120 لسنة 1980 إعادة انتخاب وتعيين من انتهت مدة عضويته من الأعضاء وبانتهاء الثلاث سنوات الأولى تنتهي مدة عضوية ثلث عدد الأعضاء ويتم تجديدهم بطريقة القرعة التي يجري بها المجلس ووفقاً للائحته الداخلية[2] وبصفة عامة يجب أن يتم الانتخاب خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدة العضوية، ويتم التعيين خلال الثلاثين يوماً السابقة على انتهائها، فإذا ما تعذر إجراء انتخابات التجديد النصفي للمجلس بسبب حالة الضرورة، فإن مدة عضوية الأعضاء المنتخبين والمعينين تعد بقانون بناء على اقتراح رئيس الجمهورية إلى حين إجراء انتخاب الأعضاء الجدد وبمجرد انتهاء حالة الضرورة فإن رئيس الجمهورية يعلن قراراً بذلك ويتضمن في ذات الوقت دعوى الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ هذا الإعلان[3].

---

[1] خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 436.

[2] عمر حلمي فهمي، الانتخابات وتأثيرها في الحياة السياسية والحزبية، القاهرة، دار النهضة العربية، ط الثالثة، 1991، ص 115.

[3] المواد 1، 5، من القانون رقم 120 لسنة 1980 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 27، الصادر في 1980/7/2.

وتبدأ عملية الاقتراع في لبنان بالتاريخ الذي يتحدد في قرار دعوة الناخبين للاقتراع أو الانتخاب، وعلى غرار دساتير الدول فقد تبنى الدستور اللبناني فكرة الحيطة وذلك بتعيين التاريخ الذي يقتضي فيه إجراء الانتخاب ودعوة الناخبين إليه فقد نصت المادة 42 من الدستور على أن تجري الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس في خلال الستين يوماً لانتهاء مدته النيابية[1].

وتتمتع الحكومة بقدر من الحرية في تعيين يوم الانتخاب ضمن المهلة المحددة في الدستور أو القانون على اعتبار أن عملية الانتخاب من العمليات الإدارية الخطيرة التي تحمل السلطة الإجرائية مسؤولية تنفيذها بما يتفق مع المصلحة العامة[2]، فتصدر الحكومة مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية على أن تكون المهلة بين تاريخ نشر هذا المرسوم، واجتماع الهيئات الانتخابية ثلاثين يوماً على الأقل[3] ، فيعين موعد الانتخاب في يوم واحد بجميع الدوائر ويجوز أن يعين موعد خاص لكل دائرة أو أكثر إذا اقتضت ذلك سلامة الأمن، وتفتتح العملية الانتخابية رسمياً من تاريخ نشر هذا المرسوم، فيستطيع المرشحون خلالها القيام بدعاياتهم الانتخابية[4].

وأثير في انتخابات عام 1992 في لبنان مسألة تبديل مواعيد الانتخابات بعد أن كان قد صدر مرسوم دعوة الناخبين لإجراء الانتخابات، ولما استشيرت هيئة التشريع وفقاً للمادة 42 من الدستور فإن الانتخابات العامة تجري خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة النيابة، وبأن بالعودة إلى القانون فإن ولاية المجلس تكون منتهية بتاريخ 1992/10/15 وهذا يعني وجوب أن تجري

---

1 مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية- دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي و النظام الانتخابي ، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص 50.

(2) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، منشورات دار العلم للملايين، بيروت، 1971، ص 456.

(3) المادة السابعة من قانون الانتخاب اللبناني المعدل بالقانون 2007/171.

(4) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، الطبعة الأولى سنة 2006، ص 445.

الانتخابات العامة في كل لبنان في الفترة الواقعة بين 1992/8/17 و 1992/10/15 وإلا اعتبرت الانتخابات غير صالحة .

المبحث الثاني: تشكيل اللجان المشرفة على الانتخابات النيابية وصلاحياتها

ستتم معالجة هذا المبحث من خلال المطالب التالية: المطلب الأول حول مفهوم الإدارة الانتخابية وخصائصها، والمطلب الثاني حول الإدارة الانتخابية في الأردن، والمطلب الثالث حول الإدارة الانتخابية في مصر.

المطلب الأول: مفهوم الإدارة الانتخابية وخصائصها

سوف نتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية: الفرع الأول حول مفهوم الإدارة الانتخابية، والفرع الثاني حول خصائص الإدارة الانتخابية.

الفرع الأول: مفهوم الإدارة الانتخابية

إن وظيفة النظام الانتخابي هي ترجمة الأصوات المدلى بها في عملية انتخابية إلى مقاعد توزع على المرشحين أو الأطراف الفائزين وتحتاج هذا العملية إلى إدارة تتولى التحضير والمتابعة الدقيقة للمجريات الانتخابية ، وينبغي أن تكون هذه الإدارة متمتعة بالصفات والمؤهلات التي تجعلها قادرة على إدارة هذه العملية بصورة جيدة ومتقنة وشفافة[1].

فالنظام الانتخابي مهما كان مثالياً وعادلاً، لا يستطيع بمفرده تأمين انتخابات نزيهة وشفافة، ما لم تكن الإدارة الانتخابية صادقة وأمينة في تطبيق هذا النظام. لذا كان النظام

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية ،المرجع السابق، ص ص 56 – 57.

الانتخابي على صلة وثيقة بتوزيع الدوائر الانتخابية وقبول الترشيحات ولوائح القيد وطريقة التصويت ثم فرز الأصوات، فهذه القضايا الإدارية هي ذات أهمية خاصة، لأن عدم دقتها وصوابيتها ستقوض أي نظام انتخابي مهما كان مثالياً، فما فائدة أي نظام انتخابي إذا زورت الإدارة لوائح القيد أو إذا صعبت طريقة التصويت أو أبعدت بين الناخبين وبين أماكن التصويت[1].

إن أول إشكالية تثيرها العملية الانتخابية هي الجهة المكلفة بإدارتها، وأكثر الشكوك حول نزاهة الانتخابات تنطلق من هذه الزاوية، فدائماً يحوم الشك حول الحكومة التي تكون طرفاً في العملية الانتخابية، ويكبر الشك عندما يتولى الحزب الحاكم الإشراف على الانتخابات، خاصةً إذا ما أتت النتائج الانتخابية لصالح هذا الحزب، وقد أثيرت هذه الإشكالية في العديد من الدول التي تتولى فيها حكومة حزبية أو حكومة منافسة في العملية الانتخابية إدارة هذه الانتخابات، وكانت المعارضة تطالب دائماً بحكومة محايدة للإشراف على الانتخابات، فمثلاً تقدم حزب الوفد في مصر بعريضة إلى الحكومة المصرية مطالباً بإشراف حكومة محايدة على الانتخابات، وجاء في هذه العريضة: (لما كانت مصلحة البلاد واستقرار الأمن والنظام والدستور فيها، لا يمكن أن تحقق إلا بانتخابات حرة تكون مرآة صحيحة لتيار الرأي العام، فقد جرت السوابق في الماضي بصورة مضطردة على تعيين وزارة محايدة لإجراء الانتخابات كلما أريد معرفة رأي الأمة على الوجه الصحيح)[2].

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 57.

[2] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص ص 57 – 58.

وكان لفكرة تكليف حكومة محايدة مهمة الإشراف علـــى العمليـــة الانتخابيـــة مؤيـــدون ومعارضون، فبالنسبة للمؤيدين يرى أنصار تكليف حكومة محايـــدة بالإشـــراف علـــى العمليـــة الانتخابية، بأن هذه الحيادية هي المؤمِّن للمساواة بين الأفراد، ذلك أن المساواة تكـــون مقرونـــة دائماً بتكافؤ الفرص، وهو ما يكون منقوصاً إذا دعمت الحكومة مرشـــحيها، أو كـــان أعـــضاء الحكومة من المرشحين للانتخابات، فإن ذلك من شأنه أن يخل بمبدأي الحيادية وتكافؤ الفـــرص. ونشير هنا بأن مبدأ حيادية المرفق العام هو من المبادئ العامة للقانون، وعملية الانتخابات هـــي مرفق عام وطني، لذا ينبغي وفقاً لمبادئ القانون الإداري ، تكون الإدارة الانتخابية حيادية وعلى مسافة واحدة من جميع الأطراف، والأهم من ذلـــك أن لا تكـــون طرفـــاً فـــي هـــذه العمليـــة الانتخابية[1].

ولكي تتحقق الحيدة وتسود النزاهة وتتسم المعركة الانتخابية بالأمانة، فإنه يجـــب إقـــصاء الحكومة الحزبية عن الإشراف على الانتخابات، وهذا الإبعاد للحكومة الحزبيـــة مـــن شـــأنه أن يطمئن الأحزاب إلى عدم إهدار أصوات أعضاء هيئة الناخبين المؤيدين لها، بل وعـــدم تحويـــل هذه الأصوات لصالح الحكومة المشرفة على الانتخابات ، بطرق تزويريـــة أو بأســـاليب غيـــر مشروعة، وفي ظل حكومة تكون طرفاً في الانتخاب يكون من الصعب جداً تقديم البينـــة علـــى حصول التزوير أو الأعمال غير المشروعة، مما يعيق الرقابة القضائية عن أداء مهمتها بصورة ناجعة على هذه الانتخابات، وأما أهم حسنات إشراف حكومة محايدة على الانتخابات، فهي أنهـــا تشجع المشاركة الشعبية، وتقلل من نسبة المواطنين المستنكفين عـــن المـــشاركة فـــي العمليـــة

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 58.

الانتخابية، وتزيد من حماسة الأطراف المتنافسة بعد أن يدرك الجميع أن هذه الانتخابـات هـي جادة وصادقة، وليست عملية صورية لتقديم الصك الشرعي للحكومة القائمة[1].

بالنسبة لرافضي فكرة الحكومة المحايدة، فإنهم يرون في هذه الدعوة تشكيكاً بالحكومـة القائمة ونزاهتها، وأنه لا داع للخوف طالما أن الحكومة تقدم الضمانات اللازمة لسلامة العمليـة الانتخابية. ويرى أنصار هذا الرأي إلى إن مطالبة المعارضة بإيكال مهمة الإشراف على العملية الانتخابية إلى حكومة محايدة لا يستند إلى أساس قانوني بل إلى أساس واقعي هـو افتقـاد هـذه الأحزاب إلى قواعد جماهيرية واسعة، لذلك فهي تطالب بحكومة محايدة خلافاً لما هـو معمـول في الديمقراطيات الغربية، حيث تتولى الحكومة القائمة الإشراف على العملية الانتخابيـة دون أن تطالبها المعارضة بالاستقالة وتشكيل حكومة محايدة[2].

إن هدف الإدارة الانتخابية، هو إقامة البنى ووضع الإجراءات الأكثر تلاؤماً مع الظروف السائدة. فهناك العديد من نماذج الإدارة الانتخابية، والخيار النهائي يمليه إلى حد كبيـر الـسياق التاريخي والثقافي للبلد المعني، ومستوى تطوره الثقافي ووضعه المالي والـسياسي والمـستوى التعليمي لأبنائه. أما الخيارات الأساسية، فهي إما إنشاء جهاز دائم أو مؤقت. وإما يكون جهـازاً إدارياً أو قضائياً أو جهازاً وطنياً أو محلياً[3].

فالإدارة الانتخابية معترف بها الآن كخدمة مماثلة من نواح عدة لخدمات القطاعات الأكثر تقليدية، ولكن خلافاً لبقية الخدمات فإن إدارة الانتخابات تكون فـي فتـرة الانتخابـات محـور الاهتمام الإعلامي، في حين لا يفطن لها أحد في الفترات الأخرى، ومن المهـم جـداً أن تـدار

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص ص 58 – 59.
[2] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 59.
[3] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 60.

العملية الانتخابية على نحوٍ سليم وفعال، وإلا فإنه يخشى أن تتزعزع ثقة الجمهور بشرعية الانتخابات، لذا كان من واجب مديري الانتخابات أن يسعوا دائماً لجعل العملية الانتخابية بقدر المستطاع في متناول جميع المواطنين، فكل انتخاب يحرم قسماً من الناخبين حقهم في الاقتراع إما لأن مكاتب الاقتراع بعيدة جداً عنهم أو بسبب عراقيل مادية يواجهها الأشخاص المعاقون أو لأي سبب آخر لا يكون انتخاباً ديمقراطياً تماماً[1].

وإدارة الانتخابات التي هي من وظائف الدولة الطبيعية تسبب على العموم نفقات مرتفعة، فكلفة الانتخاب في الديمقراطيات المتقدمة يمكن أن تراوح بين 4 و 6 دولارات أمريكية لكل ناخب، ويتعين على المشرعين أن يوافقوا على إمداد مديري الانتخاب بالأموال اللازمة لممارسة وظائفهم المشروعة، وإلا أصبحت العملية الانتخابية مهددة، في المقابل يجب أن يعي مديرو الانتخابات، كقيمين على أموال عامة، أن للمجتمع حاجات أخرى كثيرة، وبما أن العمليات الانتخابية تستلزم العديد من الموظفين، فغالباً ما تكون كلفة هؤلاء أكبر أبواب الإنفاق. كما تمثل اللوازم الانتخابية بدورها إنفاقاً كبيراً، لذا من المهم جداً تقدير جميع العناصر التي من شأنها تضخيم النفقات التجهيزية لمعرفة ما إذا كانت ضرورية أم لا[2].

ويتعين على الجهاز كي يثبت احترافيته أن يبحث باستمرار عن سبل تحسين القانون الذي هو مكلف بتطبيقه، إضافة إلى تحسين طريقته في إرشاد الموظفين والأحزاب السياسية والمرشحين والناخبين في شأن العمليات الانتخابية.

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 60.

[2] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص ص 60 – 61.

أخيراً عليه أن يجد الوسيلة الفضلى لتثقيف الناخبين وإرشادهم حول العمليــة الانتخابيــة، وأن يسعى لاستخدام الموارد على النحو الأمثل ولا سيما التقنية الحديثة، فقد أثبتت تجربة العديد من البلدان أنه من الخطر التقليل من دور الجهاز الانتخابي في الفترات الفاصلة بــين عمليتــين انتخابيتين، فحتى حين يفتر الاهتمام الشعبي ينبغي علــى جميــع المتــدخلين مــن المــشرعين والأحزاب السياسية إلى فئات المجتمع المدني والقيمين على الانتخابات أن يعملوا معــاً لتحــسين العملية الانتخابية وللتأكد من أن الجهاز مستعد للانطلاق ثانية عنــد الإعــلان عــن انتخابــات جديدة[1].

وتتطلب إدارة الانتخابات معالجة كمية كبيرة من المعطيات، وهنا تتــيح التقنيــة الحديثــة زيادة فاعلية العملية ومصداقيتها، ويجب أن تدرس كلفة هذه التقنية تبعاً لوضع كل بلد، فــبعض البلدان توظف كثيراً في التقنية لتكون على مستوى البلدان الأخرى أو لتتقدم عليها، ويتعين على مديري الانتخابات السعي لتقديم خدمات تلبي حاجات البلد، مع مراعاة الموازنة المتاحة[2].

الفرع الثاني: خصائص الإدارة الانتخابية

بسبب هذا الدور الكبير الذي تضطلع به الإدارة الانتخابية، كان لهــا أن تتميــز بــبعض الخصائص التي تساعد على الوصول إلى انتخابات عادلة وحرة ونزيهة وهذه الخصائص هــي: الاستقلالية والحياد والمهنية[3].

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 61.

[2] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 61.

[3] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، ص 62.

- الاستقلالية: لا يمكن للجهاز الانتخابي أن يحظى بثقة الأحزاب ويحافظ عليها إلا إذا كان مستقلاً حيال جميع الأحزاب والحكومة ففي بعض البلدان كما في بابوا – غينيا الجديدة وجنوب إفريقيا، يكفل الدستور استقلالية الأجهزة الانتخابية.
- الحياد: الجهاز الحيادي لا يهتم بنتيجة الانتخاب الذي يديره. فدوره يقوم على تهيئة الساحة التي سيتواجه فيها المرشحون والأحزاب، وعلى تزويد جميع الناخبين كل المعلومات المطلوبة لتمكينهم من التصويت بطريقة متنورة إلى حد معقول ، وعلى تجميع الأصوات وإعلان النتائج دون الإضرار بأي حزب أو مرشح.
- المهنية والاحتراف: إضافة إلى الاستقلالية والحياد، على الإدارة الانتخابية أن تكون محترفة للعمل الانتخابي، من أجل أن تقوم بهذه المهمة الضخمة المتمثلة بإدارة الانتخابات بأقل قدرٍ من الأخطاء والشوائب. فكل ضعف تنظيمي عائد إلى قلة الاحترافية قد يحمل الناخبين على التشكيك في الالتزام بمبدأي الاستقلالية والحياد الرئيسين ويثنيهم عن المشاركة في الانتخابات المقبلة.

وقد سلمت جميع الدول بضرورة أن تعهد إدارة العملية الانتخابية إلى جهاز يتمتع بالخبرة والكفاءة في هذا المجال، وهذا ما دفع القيمين على إدارة الانتخابات إلى إنشاء العديد من مؤسسات التدريب المتخصصة، على المستويين الوطني والإقليمي. فمؤسسة الانتخابات الفدرالية في المكسيك (TFE) أنشأت دائرة انتخابية مهنية (SEP) ، غايتها تخريج مجموعة من الاختصاصيين، إضافة إلى تدريب موظفين قادرين على تلبية جميع شروط الخدمة الانتخابية، ذلك أنه يتعين على موظفي هذه الدائرة التقيد بشرط أسهم إلى حد كبير في رفع المستوى

الاحترافي لمؤسسة الانتخابات الفدرالية وهو الاشتراك في مختلف برامج التدريب المهني طوال مسارهم المهني[1].

إن اللجنة الوطنية التي تقوم بتنظيم الانتخابات النيابية وتشرف على سير العملية الانتخابية بمجملها يجب أن تحظى بثقة المرشحين جميعهم، وعلى هذه اللجنة أن تكون شفافة وواضحة وحيادية وتكتسب المصداقية في عملها، وعليها أن تعرض حصيلة هذا العمل بعد إتمام مهامها وإنجاز كافة مراحل العملية الانتخابية على الرأي العام، ويلاحظ أن وجود نص دستوري على تشكيل هيئة محايدة ومستقلة تشرف على الانتخابات، وتكون لها الولاية على كل الإجراءات المرتبطة والمتممة للعملية الانتخابية بات مظهراً من مظاهر الحكم الصالح في معظم الدول[2].

المطلب الثاني: الإدارة الانتخابية في الأردن

في الأردن تقوم وزارة الداخلية عملياً بإدارة العملية الانتخابية وتسيطر عليها منذ بدايتها حتى نهايتها وتوفر لها كافة الأجهزة الفنية والطواقم الإدارية اللازمة، أما من الناحية القانونية فتشكل عدة لجان في كل دائرة انتخابية برئاسة الحاكم الإداري وعضوية قاض وأمين مكتب دائرة الأحوال المدنية وهذه اللجان تتصل بلجان مركزية برئاسة المحافظ وعضوية رئيس محكمة البداية في المحافظة أو قاض يعينه وزير العدل ومدير مديرية الأحوال المدنية في المحافظة وتكون اللجنة المركزية تابعة للجنة العليا التي تبت في جميع الأمور التي تعرضها

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق، 63.

2 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية (2005) ، تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004 –نحو الحرية في الوطن العربي ، نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الأمم المتحدة ، طبع في عمان – الأردن ، ص ص 160-161.

عليها اللجان المركزية في المحافظات، وتتألف اللجنة العليا من وزير الداخلية رئيساً وأمين عام وزارة الداخلية ومدير عام دائرة الأحوال المدنية وقاض من الدرجة العليا يعينه رئيس المجلس القضائي ومدير المديرية المختصة في وزارة الداخلية أعضاء وسكرتيراً، ويقسم أعضاء ورؤساء اللجان اليمين القانونية التالية أمام الوزير: (أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهمتي بأمانة ونزاهة وحياد تام) [1].

ويصدر رئيس الدائرة الانتخابية قراراً ينشر في صحيفتين يوميتين يحتوي على التقسيمات الفرعية لكل دائرة ومراكز الاقتراع والفرز في كل منطقة فرعية وتكون هذه المناطق الفرعية هي المعتمدة عند إجراء أي انتخابات فرعية، وتتألف لجان الاقتراع والفرز من رئيس يكون من الدرجة الثانية وعضوين وكاتب أو أكثر شريطة ألا تكون لأي منهم قرابة بأحد المرشحين للدرجة الثالثة يقسمون اليمين التي اقسمها أعضاء ورؤساء اللجان المركزية والفرعية والعليا وهناك بدلاء لأي منهم إذا حالت الظروف دون قيام أحدهم بمهامه[2].

المطلب الثالث: الإدارة الانتخابية في مصر

في مصر تمت إدارة الانتخابات عام 2005 من جانب وزارة الداخلية وللمرة الأولى في تاريخ مصر بإشراف لجنتين انتخابيتين هما لجنة الانتخابات الرئاسية واللجنة العليا للانتخابات وتم تشكيل كل منهما في يوليو 2005، وهذا قبل شهرين فقط من إجراء الانتخابات الرئاسية وثلاثة أشهر من بدء انتخابات مجلس الشعب، وقد منحت هذه الفترة الزمنية الصغيرة القليل من

---

1 نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، 2004 ص 311، وكذلك موسى شتيوي، إدارة العملية الانتخابية، من كتاب مركز القدس للدراسات السياسية (2007)، انتخابات 2007 – نحو قانون انتخاب عصري، الطبعة الأولى، عمان، ص ص 204 – 205.

2 نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، 2004 ص 312.

الوقت لفرض السيطرة على العمليتين الانتخابيتين اللتين تم إجراؤهما بوساطة وزارة الداخلية[1]، فضلاً عن اللجنتين الانتخابيتين ووزارة الداخلية، وطبقاً للمادة (88) من الدستور تم إجراء انتخابات مجلس الشعب المصرية تحت إشراف مباشر من أعضاء الهيئة القضائية، وطبقاً لتفسير الدستور المصري بوساطة المحكمة الدستورية العليا عام 2000، فهذا يعني أنه يجب حضور القضاة في كل مراكز الاقتراع أثناء التصويت وإحصاء الأصوات. [(2)]

وقد تركت التعديلات الدستورية لعام 2007 الأحكام الخاصة بلجنة الانتخابات الرئاسية دون تغيير، ولكنها نصت على تشكيل لجنة أعلى للانتخابات البرلمانية، مع النص على أحكام خاصة بتشكيلها وتشكيل لجان عامة أدنى منها، وهذه اللجان التي تم منحها التفويض بالإشراف على الانتخابات وطبقاً لأحكام المادة 88 من الدستور يجب أن تكون مستقلة وتتمتع بالحيادية، وتضم اللجنة الأعلى بين صفوفها أعضاء من القضاة، واللجان العامة يجب أن تتشكل من أعضاء الهيئات القضائية فقط، وسوف يتم إعداد قانون جديد ينظم تفاصيل عمل اللجان، وكذلك تشكيلها وتركيبها وسلطاتها المفوضة إليها[(3)].

وتم تشكيل اللجنة العليا للانتخابات بموجب قانون في عام 2005، وهي المسؤولة عن إدارة الانتخابات البرلمانية والاستفتاءات. وبينما للجنة العليا للانتخابات أمانة، فهي مثلها مثل لجنة الانتخابات الرئاسية لا تعمل بشكل دائم. وقد نص التعديل الدستوري لعام 2007 على

[(1)] عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، المرجع السابق، ص 126.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الطبعة الأولى، 1984، ص 280.

[3] مصطفى أبو زيد فهمي الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية ، (2004)ص254

تشكيل لجنة عليا للانتخابات وتكون هيئة دستورية. وحتى تبني التشريع المنفذ للنص الدستوري، فلا أحد يعرف قدر اختلاف اللجنة الأعلى في التشكيل والوظائف عن اللجنة العليا للانتخابات. [1]

وبموجب التشريع النافذ حالياً، فاللجنة العليا للانتخابات مسؤولة عن إجراء الانتخابات البرلمانية، وينص قانون مجلس الشعب المصري على أنه يجب أن تعمل اللجنة العليا للانتخابات بصورة مستقلة وتكون لها ميزانيتها الخاصة، واللجنة مشكلة من 11 عضواً وهم وزير العدل رئيساً وثلاثة نواب لمحكمة النقض وست شخصيات ليست على صلة بأي حزب سياسي وممثل عن وزارة الداخلية، وينتخب مجلسا الشعب والشورى ست شخصيات عامة، وأعضاء اللجنة العليا للانتخابات يخدمون مدة 6 أعوام، وهذا التشكيل الذي يمنح الحكومة والحزب الوطني الديمقراطي الحاكم نوعاً من الإشراف الفعال لا يبث الثقة في استقلالية وحياد اللجنة العليا للانتخابات[2].

وتقوم اللجنة العليا للانتخابات بتبني تنظيمات وقرارات بقدر المطلوب لكي تنظم عملها، إلا أن صلاحياتها ضعيفة نسبياً فهي توصي بالقواعد الخاصة بتحديد الدوائر الانتخابية فقط وتقوم بإعداد قواعد عامة عن تنظيم الحملات الانتخابية، فيما تتبنى اللجنة العليا للانتخابات قواعد لتنظيم تسجيل الناخبين، ولكن وزارة الداخلية هي التي تجري تسجيل الناخبين، وتعلن اللجنة عن نتائج الانتخابات البرلمانية على الرغم من أن النتائج الفردية يتم استخلاصها على مستوى الدوائر الانتخابية.

---

1 ابراهيم شيحا ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ،2000ص244.

[2] ثروت بدوي، النظم السياسية / الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 37.

وفيما تتولى اللجنة مسؤولية مراقبة الالتزام بالقواعد فهي ليست مسؤولة عن الحكم في شأن أية شكاوى انتخابية، فقرارات اللجنة العليا للانتخابات وطبقاً لنص القانون غير نهائية وعرضة للمراجعة القضائية.

وعلى الرغم من أن اللجنة تتولى مسؤولية العمليات الانتخابية، فالكثير من العمل الإداري يتم بوساطة وزارة الداخلية، والتي تتولى عمل لجان تسجيل الناخبين، وتحديد عدد ومواقع اللجان العامة للانتخابات، وكذلك عدد اللجان الانتخابية الفرعية لانتخابات مجلس الشعب والاستفتاءات، وبالتعاون مع اللجنة العليا للانتخابات تقوم بتعيين أعضاء غير قضائيين في لجان الاقتراع. ومع تشكيل لجنة الانتخابات الرئاسية واللجنة العليا للانتخابات قبل شهور قليلة من انتخابات 2005، فليس من المثير للدهشة أن وزارة الداخلية تتولى دوراً محورياً في إدارة العمليات الانتخابية. وثقة المعارضة في حياد وزارة الداخلية أقل من ثقتها في اللجنة العليا للانتخابات.

وفي الانتخابات البرلمانية لعام 2007، تم تشكيل 222 لجنة عامة وحوالي 32000 لجنة تصويت فرعية تسمى لجنة التصويت، وشارك 10000 قاض ومنهم أشخاص يعملون في هيئات قضائية في الإشراف على مراحل الانتخابات الثلاث. وفيما تعمل اللجان العامة بالتنسيق وجمع النتائج، فلجان التصويت تعمل في مراكز التصويت في الدوائر الانتخابية وكل لجنة تصويت بها صندوق اقتراع واحد، وتتشكل لجان التصويت من رئيس وعضوين آخرين، وفي انتخابات 2007 اعتبر الموظفون بمجلس الدولة والمسؤولون الحكوميون ذوو الخلفية القانونية ضمن هيئة قضائية وتم تعيينهم رؤساء للجان من قبل وزارة العدل، ويقدر الخبراء أن ثلث القضاة المشرفين فقط كانوا قضاة فعليين، وهكذا فإن الثقة في هؤلاء الأشخاص كانت أقل من واقع أنهم ليسوا قضاة بالمعنى الدقيق.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على قرار الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية

يقتضي مبدأ المشروعية احترام القانون من جانب الحكام والمحكومين، وبمعنى آخر يعني هذا الأمر خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية من تشريعات وقوانين[1]، وتعتبر السلطة التنفيذية من أخطر السلطات على الحريات العامة، ومرد ذلك طبيعة وظيفتها وبما لديها من إمكانات كبيرة يمكن أن تمس الأفراد في مختلف حرياتهم[2]، إذ لا يمكن للفرد أن يكون في مأمن من تعسف الإدارة ما لم تكن مقيدة بالقانون، ويقوم القضاء بمراقبة احترام ما يصدر عن الإدارة من تصرفات بهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة التي تمثلها الإدارة والمصلحة الخاصة المتمثلة في حقوق الأفراد وحرياتهم، وفي ذلك يقول مونتسكيو:(لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيء استعمالها إذ يتمادى في هذا الاستعمال، حتى يجد حدوداً توقفه، إن الفضيلة نفسها بحاجة إلى حدود، وللوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة) [3]، فإذا قامت السلطة التنفيذية وهي تتمتع بهذه السلطات الواسعة في مجال الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية بإصدار قرار دعوة الناخبين على نحو يخالف أحد المبادئ القانونية الأساسية ، فإن هذا يعتبر تعدياً على القانون و مخالفة صريحة له.

وسنحاول دراسة الجهة المختصة برقابة قرار دعوة الناخبين وتطبيقاتها في فرنسا ثم مصر.

---

[1] عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996، ص11، وسامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، المرجع السابق، ص 51.

[2] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص 7.

[3] نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 185.

المطلب الأول: موقف القضاء الإداري الفرنسي من قرار دعوة الناخبين

يلاحظ المتتبع للأحكام القضائية التي صدرت عن القضاء الإداري في فرنسا بشأن الطعون الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين في مجال الانتخابات التشريعية أن مجلس الدولة الفرنسي في المرحلة السابقة لدستور 1958 قضى بعدم اختصاصه بنظر هذه الطعون على أساس أن الجهة المختصة بذلك هي البرلمان بغرفتيه، باعتباره قاضي الانتخاب والمختص بنظر جميع الطعون سواء تعلقت بعضوية أعضائه، أو الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين[1]، واستمر مجلس الدولة على ذات الموقف بعد سنة 1958، بعد إنشاء المجلس الدستوري، إذ تذرع بنفس الحجة وهي عدم الاختصاص على أساس أن الاختصاص بنظر الطعون الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين أصبح معقوداً لهذا الأخير باعتباره قاض الانتخابات في فرنسا، ومن ثم فإن أعمال السلطة التنفيذية الممهدة للعملية الانتخابية، ومنها قرار دعوة الناخبين للانتخابات التشريعية غير قابلة للفصل عن الانتخابات، وأي طعن بشأنها أمام مجلس الدولة يقابل بالرفض وعدم القبول[2].

وجرت محاولات فقهية لتفسير سبب عدم تصدي مجلس الدولة لهذه الطعون في مجال الانتخابات التشريعية، إذ ذهب بعض الفقهاء في تفسير ذلك إلى فكرة أعمال السيادة، على اعتبار مثل هذه القرارات المتعلقة بالانتخابات التشريعية، محصنة ضد رقابة القضاء الإداري بصورة عامة، وضد رقابة الإلغاء بصورة خاصة[3]، وذهب اتجاه آخر وهو الغالب إلى تفسير أساس

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 115.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 54

[3] عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الجزائر، 1998، ص 436 وما بعدها.

حكم عدم الاختصاص إلى فكرة الطعن الموازي نظراً لأن هناك جهة أخرى ينعقد لها الاختصاص بالفصل في هذا النوع من المنازعات[1].

ويمكن القول إن مجلس الدولة الفرنسي لم يستند إلى فكرة أعمال السيادة في أحكامه، إذ اعتبر قرار دعوة الناخبين من القرارات المركبة أو المختلطة التي تصدر عن الإدارة بصفة مرتبطة ومتصلة بعملية إدارية قانونية أخرى وغير قانونية أخرى وغير مستقلة عنها، بحيث تصبح جزءاً لا يتجزأ عن العملية الأم وهي العملية الانتخابية الذي يختص المجلس الدستوري بنظر المنازعات المتعلقة بها، كما أن هناك حقيقة قانونية مفادها أن الرقابة القضائية في دولة ما إذا وصلت إلى حد تبني مبدأ الرقابة على دستورية القوانين بات من المنطقي هجر فكرة أعمال السيادة.

- موقف المجلس الدستوري الفرنسي

لا يمكن للمجلس الدستوري الفرنسي وفقاً للقانون الأساسي الصادر في (7) نوفمبر(1958)، وبما هو مقرر في المادة 14 من المرسوم الخاص بتنظيم وسير الدعاوى أمامه في مواد الانتخابات، مباشرة مهام الفصل في صحة العمليات الانتخابية إلا بعد إعلان النتائج وخلال العشرة أيام التالية للإعلان، وأن يقدم الطعن ضد الانتخاب وليس ضد قرار متعلق به، وهو الأمر الذي من شأنه إخراج قرار دعوة الناخبين من دائرة الإجراءات التي يمكن الطعن فيها، باعتبارها من الإجراءات التي لا تقبل النظر من قبل المجلس الدستوري وفقاً لنظامه الأساسي[2]، وهو الاتجاه الذي سار عليه المجلس إلى غاية 1981، إذ انطلاقا من هذا التاريخ تغير موقفه بشأن التصدي للطعون الموجهة لقرار دعوة الناخبين قبل إعلان نتيجة الانتخاب،

---

[1] صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق، ص 268.

[2] صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق، ص 251.

وكان ذلك بمناسبة الطعن المقدم من السيد دالماس فرانسوا (Dalmas،F) والسيدين هوت وبريسيه (Brisset et Haut)، في القرارات التي صدرت عن رئيس الجمهورية بعد حل الجمعية الوطنية، وهي على التوالي:

- المرسوم رقم 627 لسنة 1981 بتاريخ 22 ماي 1981 الخاص بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء الجمعية الوطنية.
- المرسومان 628 و 629 من نفس السنة المتعلقين بدعوة ناخبي بعض الأقاليم.

يقضي المرسوم الأول بدعوة الناخبين في المقاطعات الفرنسية إلى التوجه لصناديق الاقتراع لاختيار ممثليهم في الجمعية الوطنية يوم 14 حزيران1981، أما المرسومان الآخران فيقضيان بدعوة ناخبي إقليم كاليدونيا الجديدة وجزر فيتونه للتوجه إلى صناديق الاقتراع لاختيار نوابهم يوم 21 حزيران1981، واستند أصحاب هذا الطعن في دعواهم بإلغاء هذه المراسيم، إلى أن إجراءات الانتخابات على النحو المتقدم سيؤدي حتماً إلى تفاوت في مواعيد نتائج الدور الأول، بحيث يجعل نتائج انتخابات بعض الأقاليم تظهر قبل نتائج البعض الآخر، وهو الأمر الذي سيكون له تأثير على عملية الانتخابات التي تجري في التاريخ الثاني، ولا شك في أن سير عملية الانتخاب على هذا النحو سوف يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين المرشحين[1].

---

[1] صلاح الدن فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق، ص 250، وعفيفي كامل عفيفي، الانتخابات، المرجع السابق، ص 257، وداوود عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 276 وما بعدها.

وأثار الطاعنون في عريضة الدعوى إلى أنه سبق لهم رفعها بذات الطلبات أمام مجلس الدولة، إلا أنه قضى في (3) حزيران(1981) برفض الدعوى لعدم الاختصاص تأسيساً على أن الاختصاص ينعقد للمجلس الدستوري باعتباره قاضي الانتخاب في فرنسا[1].

فجاء قرار المجلس الدستوري مفاجئاً للجميع في حكمه الصادر في(10) حزيران(1981)، باعتباره تحولاً هاماً في النهج القضائي للمجلس، حيث تعرض في القضية أعلاه إلى مسألة الاختصاص، وقضى باختصاصه بنظر الطعن المقدم، بالرغم من أنه متعلق بقرار إداري ممهد للعملية الانتخابية، وأنه تم قبل وليس بعد إعلان النتائج، فانتهى المجلس إلى قبول الطعن شكلاً ورفضه من حيث الموضوع، رغم أن المواد 32 و 45 من قانونه الأساسي لا تعطيه الحق في نظر الطعون إلا بعد إجراء الانتخابات وإعلان النتائج[2] ، وكذا قضائه السابق بعدم قبول الطعون التي ترفع قبل إعلان نتائج الاقتراع[3]، وبرر المجلس الدستوري الفرنسي قضاءه هذا رغم وضوح نصوص قانونه الأساسي، بالاستناد إلى اعتبارين أساسيين أحدهما قانوني والآخر عملي.

أ. الأساس القانوني:

برر المجلس مسلكه بالتوسع في تفسير نصوص قانونه الأساسي ذاته، لبسط رقابته على قرار دعوة الناخبين، إذ اعتبر أن هذه النصوص يلتزم بها المجلس بمناسبة الطعون المقدمة في العملية الانتخابية في دائرة معينة فقط، أما إذا تعلق الطعن بصحة عموم الإجراءات المتعلقة بالعملية الانتخابية ككل كما هو الحال بالنسبة لطعن السيد دالماس، الذي يتضمن طلب إلغاء قرار دعوة الناخبين لجميع الدوائر، وما يترتب عليه من آثار على مجموع العملية الانتخابية،

---

[1] عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، المرجع السابق ، ص437 وما بعدها.

[2] صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق، ص 523.

[3] صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق، ص 525 – 526.

مثل هذه الحالة لم تنظمها نصوص قانونه الأساسي إذ اعتبرها ثغرة إجرائية وقرر المجلس بأنه يتعين عليه استكمالاً للمهام الملقاة على عاتقه طبقاً لنص المادة 59 من الدستور، تستدعي منه أن يتعرض لفحص هذا الطعن قبل إعلان النتائج، ومن ثم قضى المجلس الدستوري باختصاصه بالفصل في الطعن المقدم ضد قرار دعوة الناخبين إذا كان مضمونه هو إلغاء هذا القرار في جميع الدوائر الانتخابية وليس في دائرة بعينها[1].

ب. الأساس العملي:

بناء على ذلك ذهب المجلس الدستوري في تبريره لاختصاصه هذا بالقول بأن ليس من الطبيعي أن يقول المجلس للناخب أدل بصوتك أولاً ثم اقض بعد ذلك فيما إذا كان التصويت الذي قمت به صحيحاً أم لا[2].

وبناء على هذا الأساس يفصل المجلس الدستوري في الطعون المتعلقة بقرار دعوة الناخبين التي ترفع قبل إعلان النتائج، مبتكراً لنفسه اختصاصاً استلهمه من فكرتي ضرورة دوام سير السلطات العامة في الدولة بانتظام واضطراد، وأن الاختصاص يستدعي منح كل سلطة الوسائل اللازمة لأداء مهامها، فالفكرة الأولى تقتضي في حالة سكوت المشرع عن تنظيم أمر ما، فإن ضرورة دوام سير السلطات العامة تسمح للبرلمان، الحكومة في ضوء الاختصاصات الموكلة إليها باتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان حسن سيرهما، وتقتضي فكرة الاختصاص بضرورة منح كل سلطة الوسائل اللازمة لأداء مهامها على أحسن وجه، وتنفيذ ما تضطلع به من أعباء، وهي قاعدة سبق للقضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة الفرنسي أن أقرها في العديد من أحكامه، إذ سبق وأن أقر للوزراء بأن شأنهم شأن رؤساء المرافق لهم أن يتخذوا في

---

[1] صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق، ص 354، 355.

[2] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 1157.

حالة عدم وجود نص تشريعي أو لائحي، الإجراءات اللازمة لانتظام سير المرافق التي يقومون على إدارتها، إذ أقر للحكومة تنظيم ممارسة حق الإضراب في المرافق العامة متى كان القانون لا ينظمه على نحو كاف[1].

فإذا كان المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 10 يوليو/ تموز 1981 قد قرر اختصاصه بالنظر في الطعن المرفوع قبل إعلان نتيجة الانتخاب وفقاً لتبريره السابق، فيتعين عليه كما ذهب إليه غالبية الفقه وهو بصدد نظر هذه الطعون أن يقدر النتائج بقدر السلطات التي يقتضيها اختصاصه في مجال الانتخاب، ويراعي في نفس الوقت ما يخص السلطات الأخرى للدولة في المجالات الأخرى[2]، وعلى هذا الأساس فإن المجلس لا يستطيع أن يدعى لنفسه اختصاصاً يعود لجهة قضائية أخرى، وهو أمر لا نقاش فيه، ذلك أنه لم يدع باختصاصه بنظر الطعون المتعلقة بالإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في قضية –دالماس– إلا بعد أن قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم اختصاصه، كما أنه قبل الطعن السالف الذكر على أساس أنه ينازع في مدى شرعية قرار دعوة الناخبين لتعلقه بصحة العملية الانتخابية برمتها.

وقد أثار هذا الاجتهاد نقاشاً فقهياً حول مدى اختصاص المجلس بنظر الطعون المتعلقة بقرار دعوة الناخبين إذا تعلق بدائرة واحدة معينة بالذات، والمتعلق بالانتخابات التكميلية، فذهب بعض الفقهاء إلى أن قرار دعوة الناخبين إلى انتخاب تكميلي، باعتباره إجراء تمهيدياً للانتخابات يمكن أن يطعن فيه أمام المجلس الدستوري، لكن ليس قبل إعلان نتيجة الانتخاب، بل بمناسبة طعن يرفع أمام المجلس ينازع في صحة نتيجة أحد النواب أو أعضاء مجلس الشيوخ، لأن

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 1157.

[2] داود عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 281.

الحكم بالإلغاء في حالة الانتخاب التكميلي لا يترتب عليه تعطيل السير العادي للبرلمان[1]، وذهب الاتجاه الآخر إلى القول باختصاص المجلس بنظر الطعن الموجه ضد قرار دعوة الناخبين، ولو تعلق بانتخاب تكميلي، كأن تطرح قضية استبدال أحد أعضاء البرلمان من قبل الحكومة أو البرلمان لسبب ما بالاحتياطي في حالة الانتخاب بالقائمة، حيث يقدر الطاعن أن ليس هناك ما يدعو إلى هذا الاستبدال[2]، وهو الاتجاه الأقرب إلى الصواب، لأنه أقرب إلى الواقع ذلك أن التمييز بين اختصاص المجلس الدستوري بشأن قرار دعوة الناخبين، بين الانتخابات العامة والانتخابات التكميلية ليس له مبرر، ومن ناحية أخرى إن المجلس الدستوري الفرنسي استقر على اختصاصه بنظر الطعون الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين، سواء صدر بشأن الانتخابات العامة أو التكميلية معتمداً على المنهج التركيبي للعملية الانتخابية ككل، بنظره الطعون التي تثار بصدد العملية الانتخابية ذاتها، والطعون المتعلقة ببحث شرعية القرارات والإجراءات التي تستهدف التنظيم والإعداد لهذه العملية.

أما بالنسبة للطعون الموجهة ضد قرار دعوة الناخبين للانتخابات المحلية فإن الاختصاص بشأنها يعود إلى القضاء الإداري، ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي بحث شرعية هذه القرارات، على اعتبار أن قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين للانتخابات العامة بشأن اختيار أعضاء المجالس المحلية هو قرار تتوافر بصدده سائر عناصر وجود القرار الإداري، سواء من حيث الجهة الإدارية المعبر عن إرادتها أم من حيث مضمونه وتعلقه بالوظيفة الإدارية، أم من حيث أثره، فهو يرتب أثاراً قانونية ملزمة تمس حقوق ومصالح المرشحين والناخبين على السواء كما تمس مصالح الهيئات الإدارية المحلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

[1] صلاح الدين فوزي، الدعوى الدستورية، المرجع السابق ، ص 256

[2] داود عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 282.

وذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى حد بسط رقابته على قرار حل المجالس البلدية إذ منح لنفسه حق رقابة مدى مشروعية هذا القرار من حيث تكييف الوقائع التي أدت إلى إصداره، فقد قضى مثلاً، بأن الخلافات بين رئيس البلدية وأغلبية أعضاء المجلس البلدي والتي بلغت في حدتها درجة تهدد الإدارة المحلية، بأنها واقعة مبررة لمرسوم الحل، أما إذا كانت هذه الخلافات ناشئة عن عدم تنفيذ رئيس البلدية لقرارات المجلس، فإن هذا السبب يبرر فصل رئيس البلدية لا حل المجلس البلدي[1].

ويلاحظ مما تقدم أن النظام القانوني الفرنسي ميز دون مبرر بين الطعون المتعلقة بقرار دعوة الناخبين رغم اشتراكها في الهدف والمضمون والجهة مصدرة القرار، إذ يختص المجلس الدستوري وهو هيئة يغلب عليها الطابع السياسي ولا تخضع أحكامه للمراجعة بنظر الطعون الموجهة ضد القرارات المتعلقة بالانتخابات العامة التشريعية، والتي لا يتمتع الطاعن فيها بحقه في تعدد درجات التقاضي رغم أهمية الهيئة المنتخبة، في حين يختص مجلس الدولة الفرنسي بالطعون التي تقدم ضد قرار دعوة الناخبين للانتخابات المحلية لجهة قضائية مستقلة تتمتع بمبدأ الحياد في نظر الطعون ومبدأ التقاضي على درجتين بما يحقق العدل و الصالح العام.

المطلب الثاني: موقف القضاء الإداري المصري من قرار دعوة الناخبين

كانت المحكمة الإدارية العليا قد نفت وصف أعمال السيادة عن قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، واعتبرته صادراً عن السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة إدارة تتولى الإشراف على المصالح والمرافق العامة فطبيعته من طبيعة كافة الأعمال الإدارية، ومع ذلك فإن القرار نفسه والصادر من السلطة نفسها ولكن بشأن الانتخابات

---

[1] رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 114.

النيابية اعتبرته محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا من أعمال السيادة، وبالتالي لا يدخل في اختصاص مجلس الدولة الولائي بالتطبيق للمادة 11 من قانونه رقم 47 لسنة 72 والتي تقضي بأن:(لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة).

والغريب في هذه الأحكام أنها كيفت هذا القرار شكلاً بأنه قرار إداري صادر عن سلطة إدارية، ومع ذلك فهي فضلت تبني المعيار الموضوعي في هذه الحالة، واعتبرته متصلاً بالسلطة التشريعية موضوعاً، وبالتالي يكون عملاً من أعمال السيادة يخرج عن الاختصاص الولائي لمجلس الدولة.

وكأن مجلس الدولة المصري لم يبرح مكانه منذ نشأته، ولم يترك أثرا حميدا لحماية حق التقاضي في هذا الخصوص، بتفضيله اعتناق قضاء المحاكم العادية القديم، فمحكمة الأمور المستعجلة بالإسكندرية كانت قد تعرضت لهذا القرار الإداري سنة 1944، وكيفته بأنه عمل من أعمال السيادة بقولها:(وحيث إن أعمال السيادة لا يشترط أن تكون متخذة بقانون بل يكفي أن يصدر بهذا العمل قرار من مجلس الوزراء أو من وزير في حدود اختصاصه وطبقا للقانون ليكون عملا من أعمال السيادة المحظور على القضاء بحثه أو مناقشته أو مراقبته مهما ترتب الضرر عنها بحقوق الأفراد، وذلك عملا بنظرية فصل السلطات، وصيانة لأعمال القضاء ولأعمال السلطة التنفيذية من أن تطغى إحداهما على الأخرى أو تعبث إحداهما بأعمال الأخرى.

وعملية الانتخاب هي بلا شك تتناول كل ما يتعلق بها من أعمال تحضيرية أو تمهيدية، على أنه مما لا شك فيه سواء توسعنا في نظرية أعمال السيادة أو لم نتوسع فإن هذا القرار بطبيعته وملابساته يعد عملا سياسيا من أعمال الدولة، وحيث إن هذه النصوص تؤكد حرمان المحاكم من التدخل في الشؤون الانتخابية لأنها من أعمال السيادة أو لأنها عمل سياسي حكومي ولذلك يتعين على القضاء عدم الفصل فيها).

وعلى العموم فإن موقف مجلس الدولة المصري أفضل بكثير من موقف القضاء العادي الذي كان يعتبر عملية الانتخاب برمتها من الأعمال التمهيدية حتى آخر إجراء فيها وهو إعلان نتائجها، كان يعتبرها من قبيل أعمال السيادة، إلا أن مجلس الدولة المصري لم يبق من هذا الوصف إلا ما يخص قرار رئيس الجمهورية بالدعوة لانتخاب أعضاء مجلسي الشعب والشورى.

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى القول بـــ:(أن قرار دعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب وإن كان قراراً إدارياً منظوراً إليه من خلال طبيعة السلطة التي تولت إصداره وهي رئيس الجمهورية إلا أنه في حقيقته وحسب تكييفه القانوني الصحيح يجاوز نطاق العمل الإداري بالمفهوم العام للنشاط الإداري للسلطة التنفيذية ويدخل في نطاق آخر وهو مجال النشاط السياسي للحكومة، ذلك المجال الذي تمارس فيه سلطاتها بوصفها سلطة حكم وليس جهة إدارة، وآية ذلك أن القرار المشار إليه (القرار رقم 139 لسنة 1984) هدفه العلاقة بين الحكومة ومجلس الشعب.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان وفي مقدمتها دعوة الناخبين لانتخابات أعضاء المجالس النيابية إنما تصدر من الحكومة بصفتها عضوا سياسيا وليس جهازاً إدارياً.

وقد أطلق على هذه الأعمال اصطلاح أعمال السيادة تمييزاً لها عن أعمال الإدارة المعتادة بقصد إخراجها عن ولاية الرقابة القضائية، ذلك أنه لو امتدت رقابة القضاء إلى الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان لأصبح القضاء هيئة سياسية عليا تملك حق الرقابة على الأعمال السياسية في الدولة، الأمر الذي يضر بمبدأ الفصل بين السلطات العامة).

وكان الأمل أن ترجع محكمة القضاء الإداري عن موقفها، فالظروف السياسية سنة 1984 التي صدر فيها الحكم السابق لا يمكن أن تدوم، إلا أن المحكمة عادت عام 1990 بحكم آخر يوطد الاستقرار على ما كانت قد ذهبت إليه من قبل، فقد انتهت إلى أن قرار رئيس الجمهورية رقم 415 لسنة 1990 بشأن حل مجلس الشعب ودعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجلس يوم 1990/11/29، وقد صدر من رئيس الدولة بوصفه سلطة حكم مستهدفا تحقيق مصلحة الجماعة السياسية ومجال علاقة الحكومة بالبرلمان، فإن هذا القرار يعد من أعمال السيادة التي تنأى عن رقابة القضاء، ولا تختص المحكمة ولائياً بنظر ما يثار بشأنه مما يستوجب الالتفات عن الدفع بعدم دستوريته. إذ ينأى عن اختصاص هذه المحكمة.

وقد يشفع للمحكمة في هذا الحكم أن قرار رئيس الجمهورية كان بحل مجلس الشعب، وهو ملزم بالتالي لتضمينه الدعوة لانتخابات تشريعية تطبيقاً للمادة (136) من الدستور المصري التي تقرر في فقراتها الثانية:(ويجب أن يشتمل القرار (قرار حل مجلس الشعب) على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء)، فقرار حل مجلس الشعب يصدر من رئيس الدولة بوصفه سلطة حكم، ويمكن تجاوزاً اعتباره من قبيل أعمال السيادة.

وحينما طعن في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في جلسة 1984/5/26 والسابق ذكره أمام المحكمة الإدارية العليا انتهت هذه الأخيرة إلى تأييد موقف القضاء الإداري، حيث قالت:(أن قرار دعوة الناخبين يماثل القرارات الأخرى الصادرة من رئيس الجمهورية، وتعتبر من أعمال السيادة كقرار دعوة مجلس الشعب للاجتماع العادي أو الاجتماع غير العادي، أو مباشرته حق إصدار القوانين والاعتراض عليها، أو حق حل مجلس الشعب، أو حق تعيين الوزراء أو إعفائهم، أو إعلان حالة الطوارئ.

إن قرار دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الشعب لهو من أوضح أعمال السيادة، على اعتبار أن هذا القرار يتعلق بتمكين أفراد الشعب صاحب السيادة من اختيار ممثليه أعضاء مجلس الشعب، ويتناول علاقة مجلس الشعب والحكومة التي يتولى بعد تشكيله الإشراف عليها ورقابتها، ومن ثم فإن هذا القرار يدخل في نطاق أعمال السيادة، ويكون الحكم المطعون فيه قد أصاب إذ قضى بعدم الاختصاص بنظره للأسباب سالفة البيان).

ويصعب تأييد القضاء الإداري المصري فيما ذهب إليه، وبصفة خاصة إن كان قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس الشعب قد صدر في حالاتها العادية وليس في حالة حل مجلس الشعب، فهذا القرار يبعد عن البرلمان الذي هو غير موجود أصلا، فهو نقطة الانطلاق لعملية انتخابية طويلة ستحدد هي من سيدخل مجلس الشعب، هذا فضلاً عن أنه يعتبر شكلاً وموضوعاً قراراً إدارياً صادراً عن جهة إدارية، وقد تترتب آثاره مباشرة في مواجهة الغير لا في مواجهة برلمان احتمالي غير قائم أصلاً.

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري كان قد أخرج قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلسي البرلمان من دائرة اختصاصه بوصفه عملاً من أعمال السيادة، فإن هذا القضاء لا يمتد ليشمل قرار وزير الداخلية المحدد للانتخابات التكميلية، إذ يدخل مثل هذا القرار شكلا وموضوعاً في اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، ومع ذلك فلم تتبن محكمة القضاء الإداري هذا الاتجاه وذهبت في أحدث أحكامها إلى القول بأن مثل هذا القرار هو مجرد إجراء تنفيذي لا يسمو إلى مرتبة القرار الإداري الذي يختص به مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري وبالتالي لا يقبل الطعن به بالإلغاء.

ففي حكمها الصادر بجلسة 11 يناير/كانون الثاني سنة 2000 ذهبت المحكمة إلى القول بأنه: (ومن حيث إن المادة 205 من الدستور تنص على أن:(تسري في شأن مجلس الشورى

الأحكام الواردة بالدستور في المواد 89، 90، 91 حتى المادة 107. وكذلك المواد أرقام 129، 130، 134، وذلك فيما لا يتعارض مع الأحكام الواردة في هذا الفصل، على أن يباشر الاختصاصات المقررة في المواد المذكورة مجلس الشورى ورئيسه).

وتنص المادة 94 على أنه:(إذا خلا مكان أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان) .

ومن حيث إن مفاد النصوص المتقدمة أنه في حالة خلو مكان أحد أعضاء مجلس الشورى قبل انتهاء مدته وجب شغل هذا المكان خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان ويكون شغل هذا المكان إما بتعيين خلف له إذا كان من الأعضاء المعينين، أو بانتخاب عضو آخر يشغل ذات المكان إذا كان من الأعضاء المنتخبين ويتم ذلك في الحالة الأخيرة بإعلان خلو مقعد مجلس الشورى في الدائرة التي خلا فيها المكان، وفتح باب الترشيح فيها ودعوة الناخبين لانتخاب عضو جديد وذلك خلال مدة أقصاها ستين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المكان.

وهو أمر أوجبه المشرع دون أن يتيح في شأنه أي سلطة تقديرية متى تحقق سبب من الأسباب المشار إليها يرتب أثرا قانونيا مباشرا هو خلو مقعد مجلس الشورى في الدائرة التي ينتمي إليها العضو.

وهذا الأثر وليد إرادة المشرع دون رئيس مجلس الشورى الذي يقتصر دوره على تطبيق حكم القانون بإعلان خلو المقعد، وهذا الإعلان هو مجرد إجراء تنفيذي لا يسمو إلى مرتبة القرار الإداري.

وذلك هو الحال أيضاً بالنسبة لما يقرره وزير الداخلية من فتح باب الترشيح ودعوة الناخبين في الدائرة التي خلا المقعد فيها للاقتراع، ومن ثم يكون إعلان رئيس مجلس الشورى عن خلو مقعد المذكور لوفاته إنما هو إجراء تنفيذي في الحكم القانوني وتسجيل وإعلان للأثر

التبعي الذي رتبه المشرع على واقعة وفاة العضو المذكور، والذي لا معنى لإعماله دون ترخيص من رئيس المجلس في هذا الشأن، ولا يسمو هذا الإجراء إلى مرتبة القرار الذي تقبل الدعوى بإلغائه أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري.

وهو ما ينطبق أيضا على الإجراء الذي اتخذه وزير الداخلية بدعوة الناخبين في الدائرة الأولى بمحافظة الفيوم لانتخاب عضو مجلس الشورى عن المقعد الذي خلا بوفاة العضو المذكور، وتحديده موعد لإجراء هذه الانتخابات هو يوم 2000/1/12، إذ لا يخرج هذا الإجراء عن كونه محض عمل تنفيذي يهدف إلى مجرد تنفيذ أحكام القانون. ومن ثم فهو لا يشكل قرارا إداريا بالمعنى الفني مما يقبل الطعن فيه بالإلغاء، الأمر الذي تصبح معه الدعوى المماثلة غير مقبولة شكلا لانعدام القرار الإداري).

ولا يعتبر القرار الصادر من رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين عملاً سيادياً، بل إنه قرار إداري صادر عن رئيس الجمهورية باعتباره ممهداً لإجراء عملية انتخابية برلمانية ولا يفقد القضاء الإداري اختصاصه بالطعن على هذا القرار الإداري بل تمتد الرقابة القضائية للقضاء الإداري إلى هذا القرار ويقبل فصله عن العملية الانتخابية البرلمانية والطعن عليه بالإلغاء أمامه متى كان هذا القرار مشوباً بعيب من العيوب التي قد تلحق القرار الإداري فتصيبه وتجعله حقيقياً بالإلغاء [1] ، وعليه يتعين علينا الإجابة عن مجموعة من التساؤلات المهمة، فيتوجب ابتداء بيان موقف القضاء العادي والإداري بخصوص الطبيعة القانونية لقرار دعوة الناخبين، كما يتعين علينا تقدير هذا الاجتهاد القضائي، وأخيراً تقرير مدى دستورية الأحكام القانونية التي يستند إليها هذا الاجتهاد القضائي.

---

[1] ماجد راغب الحلو،. النظم السياسية والقانون الدستوري. الإسكندرية: منشأة المعارف. (2005) ص278

- مذهب القضاء العادي والإداري بخصوص الطبيعة القانونية لقرار دعوة الناخبين:

سار القضاء المصري على منهجين، منهج قديم ثم منهج حديث.

- مذهب القضاء العادي قديماً: ذهب القضاء العادي قديماً إلى اعتبار العملية الانتخابية وما يتعلق بها من أعمال تمهيدية بما في ذلك قيد أسماء الناخبين في جداول الانتخابات، ومرسوم دعوة الناخبين والقرارات الوزارية الصادرة تنفيذاً له عملاً من أعمال السيادة التي تخرج عن اختصاص المحاكم ، فقد ذهبت محكمة الأمور المستعجلة بالإسكندرية في حكمها الصادر في 1944/12/27 إلى أنه: (وحيث إن أعمال السيادة لا يشترط أن تكون متخذة بقانون بل يكفي أن يصدر بهذا العمل قرار من مجلس الوزراء أو من وزير في حدود اختصاصه وطبقاً للقانون ليكون عملاً من أعمال السيادة المحظور على القضاء بحثه أو مناقشته أو مراقبته مهما ترتب الضرر عنها بحقوق الأفراد وذلك عملاً بنظرية فصل السلطات وصيانة لأعمال القضاء ولأعمال السلطات التنفيذية من أن تطغى إحداهما على الأخرى أو تعبث إحداهما بأعمال الأخرى، وقد عدد العلامة (دي هلسي) طائفة من أعمال السيادة ومن بينها إجراء عملية الانتخاب، وعملية الانتخاب تتناول كل ما له علاقة بالأعمال التحضيرية أو التمهيدية، وهو دون شك سواء توسعنا في نظرية أعمال السيادة أو لم نتوسع فإن هذا القرار لطبيعته وملابساته يعد عملاً سياسياً من أعمال الدولة ومن الواضح أنه ليس للمحاكم أن تتعرض أو تتدخل في الأعمال السياسية، وحيث إن هذه النصوص تؤكد حرمان المحاكم من التدخل في الشؤون الانتخابية لأنها من أعمال السيادة أو لأنها عمل سياسي حكومي ولذلك يتعين على القضاء عدم الفصل فيه

بصريح نص المادة (15) من لائحة ترتيب المحاكم التي حددت الحالات التي تنظر فيها المحاكم دعاوى الحكومة والمسؤولية عن أعمالها) [1].

– مذهب القضاء الإداري حديثاً: ذهبت محكمة القضاء الإداري حديثاً إلى اعتبار قرار دعوة الناخبين عملاً من أعمال السيادة وجاء في حيثيات حكمها:(وحيث إنه بالنسبة للطلب الأول من الطلبات المستعجلة وهو طلب الحكم بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم 129 لسنة 1984 بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب فإن المحكمة تلاحظ أن هذا القرار وإن كان قراراً إدارياً منظوراً إليه من خلال طبيعة السلطة التي تولت إصداره وهي رئيس الجمهورية إلا أنه في حقيقته وحسب تكييفه القانوني الصحيح ويجاوز نطاق العمل الإداري بالمفهوم العام للنشاط الإداري للسلطة التنفيذية ويدخل في نطاق آخر وهو مجال النشاط السياسي للحكومة ذلك المجال الذي تمارس فيه سلطاتها بوصف كونها سلطة حكم وليست سلطة إدارية.

وآية ذلك أن القرار المشار إليه هدفه العلاقة بين الحكومة ومجلس الشعب وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان وفي مقدمتها دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجالس النيابية، إنما تصدر من الحكومة بصفتها عضواً سياسياً وليس جهازاً إدارياً وقد أطلق على مثل هذه الأعمال اصطلاح أعمال السيادة تمييزاً لها عن أعمال الإدارة المعتادة بقصد إخراجها عن ولاية الرقابة القضائية، ذلك أنه لو امتدت رقابة القضاء إلى الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان لأصبح القضاء هيئة سياسية عليا تملك حق الرقابة

---

[1] حكم منشور في مجلة المحاماة السنة 27 ص 206، سنة 1946–1947 العددان 5، 6.

– وكذلك فؤاد مهنا، أعمال السيادة والأعمال الإدارية ومدى رقابة القضاء على كل منها، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية ،السنة الثانية، العدد الأول يناير، مارس 1954 ، ص 341.

على السلطات السياسية في الدولة وهي الحكومة بوصفها سلطة حكم والبرلمان بوصفه سلطة تشريع الأمر الذي لا يتفق مع طبيعة ومهام السلطة القضائية في رقابتها على أعمال الإدارة مما يمس مبدأ الفصل بين السلطات العامة.

وتأسيساً على اعتبار القرار المطعون فيه يعد عملاً من أعمال السيادة فإنه طبقاً لنص المادة (11) من قانون مجلس الدولة المصري الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972 تكون المحكمة غير مختصة ولائياً بنظر الطعن على هذا القرار، ولا مجال لإعمال نص المادة (110) من قانون المرافعات في هذا الشأن، وذلك بالنظر إلى أن أعمال السيادة تخرج في الرقابة على مشروعيتها عن ولاية جهات القضاء عموماً عملاً بنص المادة (17) من قانون السلطة القضائية.

ومن حيث إنه فيما أثاره المدعي من أنه لم يستهدف القرار المشار إليه بالطعن إلا لكي يتوصل إلى الطعن على القانون رقم 114 لسنة 1983 بعيب عدم الدستورية فإن هذا القول مردود عليه بما هو مقرر من أن ثمة فارقاً بين حق المحاكم في بحث دستورية القوانين وفكرة أعمال السيادة، ذلك أن تقرير حق المحاكم في بحث دستورية القوانين لا يؤدي إلى تقليل نطاق أعمال السيادة وامتداد اختصاص القضاء بنظر الطعون المتعلقة بها أياماً كانت أوجه الطعن الموجه إليها سواء أكانت قائمة على أساس عيب مخالفة القانون أم لمشوبتها في ذاتها أو في سندها التشريعي بعيب مخالفة الدستور) [1].

– نقد مذهب القضاء السابق: إن حماية مبدأ المشروعية ومبدأ سيادة القانون وتحقيق المصلحة العامة للبلاد تنزهاً عن تحقيق أهداف أو مآرب لفئة معينة وفي ظل الظروف السياسية

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة 1984/12/14، في الطعن رقم 3498 لسنة 38ق، وكذلك موقف المحكمة الدستورية العليا حيث إنها تعتبر قرار دعوة الناخبين إلى الاستفتاء على حل مجلس الشعب من الأعمال السياسية التي تخرج عن رقابة القضاء بصفة عامة، حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة 1990/10/9 في القضية رقم (4) قضائية دستورية.

في مصر وفي ظل نظام تعدد الأحزاب وتعارض المصالح الحزبية يمكن القول بعدم صحة ما ذهب إليه القضاء السابق من تكييف قرار دعوة الناخبين باعتباره عملاً من أعمال السيادة وبالتالي حصانته من أي رقابة قضائية، وذلك استناداً إلى حجج يمكن استنتاجها من خلال حيثيات حكم محكمة القضاء الإداري باعتبار حكمها المشار إليه واضح الفساد في الاستدلال، كما يمكن الاستناد أيضاً إلى حجج أخرى خارجة عن حيثيات الحكم تستند إلى حماية مبدأ المشروعية وتحقيق العدالة وصولاً لتحقيق المصلحة العامة وذلك على النحو التالي:

1. يتبين من حيثيات حكم محكمة القضاء الإداري أن هناك تردداً منها في التقرير بأن قرار دعوة الناخبين يعتبر عملاً من أعمال السيادة [1]، حيث ذهب الحكم إلى أن: (قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب يعد قراراً إدارياً منظوراً إليه من خلال طبيعة السلطة التي تولت إصداره وهي رئيس الجمهورية)، ورغم ذلك عادت المحكمة وقررت مرة أخرى: (أن هذا القرار هو في حقيقته وحسب تكييفه القانوني الصحيح يجاوز نطاق العمل الإداري بالمفهوم العام للنشاط الإداري للسلطة التنفيذية ويدخل في نطاق آخر هو مجال النشاط السياسي للحكومة ذلك المجال الذي تمارس فيه سلطتها بوصفها سلطة حكم وليس سلطة إدارية، وآية ذلك أن القرار المشار إليه هو فاتحة العلاقة بين الحكومة ومجلس الشعب وقد أطلق على مثل هذه الأعمال اصطلاح أعمال السيادة). [2]

---

[1] جورجي شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا- دراسة تأصيلية تحليلية. الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية. (2005).ص266

[2] رأفت فودة، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية- أحدث أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا. القاهرة: دار النهضة العربية (2001).. ص189

2. يتبين من حيثيات الحكم تباعاً في بيان تدليله على أن قرار دعوة الناخبين من أعمال السيادة أنه قرر أن: (القرار المشار إليه هو فاتحة العلاقة بين الحكومة ومجلس الشعب، وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان وفي مقدمتها قرار دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء المجالس النيابية إنما تصدر عن الحكومة بصفتها عضواً سياسياً وليس جهازاً إدارياً، وقد أطلق على مثل هذه الأعمال اصطلاح أعمال السيادة تمييزاً لها عن أعمال الإدارة المعتادة قصداً إلى إخراجها من ولاية الرقابة القضائية). [1]

ويلاحظ من هذا التقرير الوارد بحيثيات الحكم إن كانت غالبية الفقه فعلاً وكما هو وارد في حيثيات هذا الحكم قد أجمع على إخراج الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان من الرقابة القضائية إلا أن الحكم قد تناسى ماهية هذه الأعمال التي أجمع الفقه الإداري عليها وإخراجها من أي رقابة قضائية باعتبارها من أعمال السيادة.

فالفقه الإداري قد أجمع على أن هذه الأعمال تمثل الأعمال الخاصة بعلاقة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وهي الأعمال التي تضمن نظام وسير البرلمان من الناحية الداخلية، وهناك إجماع أيضاً على أنها تمثل الأعمال الآتية[2]: إسهام الحكومة في عمل القانون "المشروع بقانون" ، وحق رئيس الجمهورية في الاعتراض على إصدار القوانين ، وإجابة الحكومة على أن العرائض المحولة إليها من قبل البرلمان وقرار رئيس الجمهورية بدعوة المجلس النيابي للانعقاد للدورة العادية وغير العادية ، ونلاحظ في ظل هذا الاجتماع على ما

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية. الإسكندرية: منشأة المعارف. ، (2002). ص332

[2] عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية. المرجع السابق ، ص334

يعتبر داخلاً ضمن الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان أن قرار دعوة الناخبين لا يدخل تحت هذا المدلول ولا يدخل في ظل الدائرة المغلقة لهذه الأعمال والتي تسمى في النهاية بأعمال السيادة[1].

3. يتبين من حيثيات الحكم أنه قرر: (أنه لو امتدت رقابة القضاء إلى الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان لأصبح القضاء هيئة سياسية عليا تملك حق الرقابة على الأعضاء السياسية في الدولة وهي الحكومة بوصفها سلطة حكم والبرلمان الأمر الذي لا يتفق مع طبيعة ومهام السلطة القضائية في رقابتها على أعمال الإدارة) [2] ، ويلاحظ أن هذا التقرير المبين بحيثيات الحكم قد تناسى النطاق المتفق عليه من قبل الفقه والقضاء الإداريين لماهية الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان- بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن الرقابة القضائية لقرار دعوة الناخبين لا يجعل من القضاء هيئة سياسية تملك حق الرقابة على الحكومة والبرلمان ولا يخل بطبيعة ومهام السلطة القضائية فالمعروف أن وظيفة السلطة القضائية، هي الفصل في المنازعات ولو تعلقت بأعمال السلطات الأخرى.

وبالإضافة إلى الحجج السابقة يمكن الاستدلال على الرأي الذي يعتبر أن قرار دعوة الناخبين ليس عملاً سيادياً يحصن من الرقابة القضائية من خلال الحجج الآتية:

1. كيف يمكن القول إن قرار دعوة الناخبين يندرج ضمن علاقة الحكومة بالبرلمان في حين أن قرار دعوة الناخبين يعتبر من الأعمال التمهيدية السابقة

---

[1] الدكتور محمد عصفور "المنازعة في دستورية قانون الانتخاب الجديد" مجلة المحاماة العددان الخامس والسادس سنة 64 مايو -يونيه 1984 ص 26 وما بعدها.

[2] جورجي شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العلياالمرجع السابق ص 267

على تكوين البرلمان؟ فالبرلمان لم يوجد بعد ولكن نحن في سبيل تكوينه باتخاذ هذا القرار [1]، وبالتالي فقرار دعوة الناخبين يمثل إجراء تمهيدياً لازماً وضرورياً ويصدر عن سلطة إدارية هي رئيس الجمهورية وليس له علاقة بعمل البرلمان.

2. إن ما يرتبه قرار دعوة الناخبين من آثار قانونية في مواجهة الغير يجعلنا نستبعده عن مفهوم الأعمال الخاصة بعلاقة الحكومة بالبرلمان حيث إن هذه الأعمال بحسب المفهوم السابق إيضاحه لا ترتب أثراً قانونياً مباشرة في مواجهة الغير مما يبرر عدم إخضاعها للرقابة القضائية وإدخالها في الدائرة المغلقة لأعمال السيادة التي تحصن من الرقابة القضائية [2]، وبالتالي فقرار دعوة الناخبين الصادر من رئيس الجمهورية بمقتضى نصوص دستورية من شأنه أن يرتب آثاراً قانونية في مواجهة الغير ومن ثم يتوافر لهذا القرار الصفة الإدارية أكثر منها الحكومية وهو الأمر الذي يخول لهذا الغير أن يلجأ إلى جهات الرقابة القضائية للطعن عليه إذا ما أجحف هذا الإجراء بحقوقه، وبصفة خاصة إذا كان محروماً من الترشيح بمقتضى قانون لا يعطى للمرشح الفردي حق الترشيح إلا من خلال القائمة الحزبية مثل القانون رقم 114 لسنة 1983.

3. إن القول بأن قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين يعتبر عملاً سيادياً وبالتالي يحصن من الرقابة القضائية يصطدم بنص دستوري يستوجب احترامه وهو نص مقرر لحماية مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة للبلاد وهو نص

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، المرجع السابق ، ص225.

[2] محمد عصفور "المنازعة في دستورية قانون الانتخاب الجديد" مجلة المحاماة العددان الخامس والسادس سنة 64 مايو -يونيه 1984 ص 29

المادة (68) من الدستور المصري لسنة 1971 حيث يقرر الآتي: [1]، (التقاضي حق مضمون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء) ، وهذا النص الدستوري يصطدم به النصوص القانونية التي تثير فكرة العمل السيادي وتقررها وتمنع القضاء من امتداد رقابته على ما يسمى بأعمال السيادة، مما يثير مسألة عدم دستورية هذه النصوص القانونية وهي: نص المادة (11) من قانون مجلس الدولة، والتي تقرر الآتي: (لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة)، ونص المادة (17) من قانون السلطة القضائية، والتي تقرر أيضاً أنه: (ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة).

4. إن الفقه الإداري والدستوري منقسم إلى اتجاهين بصدد الطبيعة القانونية لقرار دعوة الناخبين، الاتجاه الأول: يرى أن قرار دعوة الناخبين يعتبر من أعمال السيادة: ومسنده نفس الحجج الواردة بحيثيات القضاء السابق[(2)]، الاتجاه الثاني: يرى أن قرار دعوة الناخبين لا يعتبر من أعمال السيادة[(3)] ، وسنده يتضح من خلال

---

[1]عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، المرجع السابق ، ص226.

[(2)] من الفقه المقرر لهذا الاتجاه:

- فؤاد مهنا، المرجع سالف الذكر، ص 351-352.
- محمد عبد الحافظ هريدي "أعمال السيادة في القانون المصري" رسالة دكتوراة، كلية حقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، 1952، ص 154.

[(3)] من الفقه المقرر لهذا الاتجاه:

- عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة- دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي، رسالة دكتوراة منشورة، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1955، ص 496-497.

ما أورده بعض الفقهاء الدستوريين من حجج بصدد تعليقه على مذهب القضاء الإداري السابق، حيث ذهب إلى القول بالآتي: (وإذا كانت محكمة القضاء الإداري قد نحت نحواً مخالفاً لهذا الاتجاه العام فإن ذلك لا يحول دون احترام رأيها الذي اعتنقته وإن كان ذلك لا يحول بيننا وبين نقد هذا القضاء، وخصوصاً ما نتصوره جموداً في مسألة أعمال السيادة ذلك أن فكرة أعمال السيادة قد أصيبت في صميمها، عندما سمح الدستور بالرقابة على دستورية القوانين، فلم يعد مقصوداً مع وجود هذه الرقابة أن يتمتع أي قرار إداري مهما كان وصفه بأي حصانة أصبحت الآن تتكر على التشريع نفسه وهو أسمى صور العمل السياسي).

ومما لا شك فيه أنه أياً كان الرأي في تكييف قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب وما إذا كان لا يعد في الحقيقة عملاً من أعمال السيادة أم يعد كذلك، فإن الواضح أن دعوة الناخبين لا تدخل تحت أي تفسير في العلاقة بين الحكومة والمجالس النيابية والتي تعتبر القرارات الصادرة في شأنها من أعمال السيادة ، ومع ذلك لا شبهة في اختصاص القضاء الإداري في أن يفرض رقابته على قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب للتحقق من مشروعيته ومشروعية السند الذي تتم العملية الانتخابية بالاستناد إليه [1]، وذلك لأن دعوة الناخبين إنما تتم وفقاً لأحكام الدستور، فوجب التحقق من مطابقتها للدستور، وفضلاً عن ذلك فلا محل للتحدي بفكرة أعمال السيادة إطلاقاً، حيث قد ينصب الطعن على دستورية القانون نفسه الذي يصدر قرار دعوة الناخبين بالاستناد إليه.

- عادل بطرس. المجلس الدستوري والطعون النيابية (1996-1997) تحاليل قرارات- قوانين. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية. (1998) ،ص75

[1] عادل بطرس. المجلس الدستوري والطعون النيابية (1996-1997) تحليل - قرارات- قوانين. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية. (1998) ،ص85

ونقول ثانية أنه لا مجال للتحدي بفكرة أعمال السيادة إطلاقاً، بعد أن أسقط الدستور الحصانة السياسية التي تتمتع بها أقوى أداة سياسية وهي التشريع، فليس من المقبول أن يسمح النظام الدستوري بالرقابة القضائية على دستورية القوانين توصلاً إلى الحكم بعدم دستورية غير الدستوري منها وهو نوع من البطلان[1]، في حين تستعصى بعض الأعمال أو القرارات الإدارية على الرقابة فتكون أكثر قوة أو امتيازاً من القانون نفسه، ولقد سلمت محكمة القضاء الإداري نفسها بأن القرار بدعوة الناخبين إلى الانتخاب يعد قراراً إدارياً منظوراً إليه من خلال طبيعة السلطة التي تولت إصداره وهي رئيس الجمهورية.

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن ما أسندت إليه المحكمة في اعتبار قرار دعوة الناخبين عملاً من أعمال السيادة، وهو بعض أحكام القضاء وآراء الفقه، في حين أن أحكام قضاء مجلس الدولة الفرنسي الحديث والمجلس الدستوري لم تعد تعتبر هذا القرار عملاً من أعمال السيادة مع الفارق الشاسع بين النظام القضائي الآن في ظل الرقابة القضائية على دستورية القوانين وبين القضاء الإداري الفرنسي المتحفظ، وقد أشار تقرير مفوض الدولة (Daniel. L) في قضية (Delmas .Brissel Et Hunt): (أن فكرة أعمال السيادة طرحت جانباً في الطعون الانتخابية وقرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب). [2]

وأخيراً فإن الدستور المصري سنة 1971 حين أوجب أن تكون لكل خصومة قاض، وأنه لا يجوز تحصين أي تصرف للسلطة العامة أمام رقابة القضاء، يكون قد ألغى ضمناً أي نص تشريعي يقوم على فكرة أعمال السيادة ، وتجدر الإشارة أن قرار دعوة الناخبين إلى الانتخاب لا

---

[1] عادل بطرس، المجلس الدستوري والطعون النيابية ، المرجع السابق ،ص79

[2] محمد عصفور، "المنازعة في دستورية قانون الانتخاب الجديد" مجلة المحاماة العددان الخامس والسادس سنة 64 مايو – يونيه 1984 ص 30

بد وأن يتم وفقاً للدستور فإذا كان النظام الانتخابي المقرر تطبيقه بقانون انتخابي مطعوناً فيه بعدم الدستورية فإن واجب القضاء أن يراقب الشرعية الدستورية لقرار دعوة الناخبين تنفيذاً لما يوجبه الدستور في هذا الشأن.[1]

– عدم دستورية النصوص القانونية التي يستند إليها القضاء السابق: تصطدم النصوص القانونية التي يستند إليها القضاء السابق لتبرير الطبيعة السيادية لقرار دعوة الناخبين بما هو مقرر في الدستور من حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء[2]، وعليه تعتبر النصوص القانونية التي تكشف عن فكرة أعمال السيادة غير دستورية، فنص المادة (11) من قانون مجلس الدولة المصري ونص المادة (17) من قانون السلطة القضائية المصري يتعارضان مع ما هو مقرر بنص المادة (68) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971 التي تقرر الآتي: (التقاضي حق مضمون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا، ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء).

ويصطدم هذا النص الدستوري بالنصوص التي تثير فكرة العمل السيادي وتقررها وتمنع القضاء من امتداد رقابته على ما يسمى بأعمال السيادة مما يثير مسألة عدم دستورية هذه النصوص القانونية وهي: نص المادة 11 من قانون مجلس الدولة التي تقرر الآتي: (لا تختص محاكم مجلس الدولة بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة) ، ونص المادة 17 من قانون

---

[1] محمد عبد الحافظ هريدي ، أعمال السيادة في القانون المصري، المرجع السابق، ص 154.

[2] عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية. المرجع السابق ، ص228.

السلطة القضائية التي تقرر أيضاً أنه: (ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة).

وفي ظل هذا التعارض الدستوري لهذه النصوص القانونية وجب على قضاء المحكمة الدستورية العليا من منطلق اختصاصها أن تقضي بعدم دستورية هذه النصوص التي تحصن أعمال السيادة من الرقابة في كل صورها وتغلق بذلك في وجه الأفراد كل سبيل للطعن فيها. [1]

ويلاحظ مما سبق أنه رغم اعتبار القضاء العادي والإداري في مصر قرار دعوة الناخبين عملاً سيادياً إلا أن هذا القضاء منتقد، وتوصلنا في النهاية إلى عدم دستورية النصوص القانونية التي يستند إليها هذا القضاء، وبذا يمكن القول إن القرار الصادر من رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين لا يعتبر عملاً سيادياً وإنما هو قرار إداري صادر عن رئيس الجمهورية باعتباره عملاً ممهداً لإجراء عملية انتخابية برلمانية لا يفقد القضاء الإداري اختصاصه بالطعن على هذا القرار الإداري تطبيقاً لمعيار طبيعة ونوعية الإجراء الانتخابي المخالف لمبدأ المشروعية المطعون فيه، بل تمتد الرقابة القضائية للقضاء الإداري إلى هذا القرار مشوباً بعيب من العيوب التي قد تلحق القرار الإداري فتصيبه وتجعله حقيقاً بالإلغاء.

---

[1] حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 2006، ص 710.

الفصل الرابع

تحديد الدوائر الانتخابية لإجراء الانتخابات النيابية

يضاف إلى العمليات التحضيرية أو الإجراءات الشكلية الممهدة للعملية الانتخابية إجراء آخر يعتبر مكملاً لها ومرتبطاً بها ارتباطاً وثيقاً، يتمثل في تقسيم الدوائر الانتخابية التي تسهل مهمة الناخب في اختيار ممثليه في المجالس المنتخبة ، كما يرتبط تحديد الدوائر الانتخابية بالإجراءات التمهيدية الموضوعية للانتخاب إذ تسهل عملية الترشيح والحملة الانتخابية، فالدائرة الانتخابية تمثل الإطار الذي يمارس في نطاقه عملية الترشيح، بمعنى أنه لا يمكن لأي مرشح أن يمارس هذا الحق إلا في إطار دائرة واحدة من بين الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة، كما أنها تعتبر الإطار الذي في فضائه تمارس الحملة الانتخابية، التي من خلالها يتعرف الناخبون على المرشح أو برنامجه الانتخابي، فهي بهذا المعنى تعتبر حلقة وصل بين الناخب والمرشح وساحة للمنافسة، يتحدد من خلالها العضو أو الأعضاء الممثلين للدائرة في المجالس المختلفة.

وتلعب الدوائر الانتخابية دوراً أساسياً في العملية الانتخابية، إذ تعتبر المرآة التي تعكس مدى نزاهة الانتخابات وجديتها، لذا نالت اهتمام مشرعي مختلف الدول، سواء من حيث تحديدها، أو من حيث إيجاد الآليات أو الضمانات التي تمنع التلاعب بها بما يخل بالمصلحة العامة للمجتمع.

وعلى هذا الأساس سوف نتناول هذا الإجراء تفصيلاً على النحو التالي: المبحث الأول حول مفهوم الدائرة الانتخابية وأساليب الدول في تقسيمها، والمبحث الثاني حول طرق تحديد الدوائر الانتخابية والجهة المختصة بتحديدها، والمبحث الثالث حول الرقابة القضائية على تحديد الدوائر الانتخابية.

المبحث الأول: مفهوم الدوائر الانتخابية وأساليب الدول في تقسيمها

يقتضي الحديث عن الدوائر الانتخابية كعملية تحضيرية ممهدة للعملية الانتخابية الوقوف عند مفهوم الدوائر الانتخابية، فسيتم تحديدها في مطلب أول، وسيتم عرض أساليب الدول في تقسيم الدوائر الانتخابية في المطلب الثاني و ضمانات تحديد الدائرة الانتخابية في المطلب الثالث وعدالة تقسيم الدوائر الانتخابية في المطلب الرابع.

المطلب الأول: مفهوم الدوائر الانتخابية وتحديدها

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ، وهما : الفرع الأول حول تعريف الدائرة الانتخابية، والفرع الثاني حول مفهوم تحديد الدوائر الانتخابية .

الفرع الأول: تعريف الدائرة الانتخابية

يطلق لفظ الدائرة الانتخابية على الوحدة القائمة بذاتها التي يقوم بها الأفراد المسجلون بقوائمها الانتخابية ممثل أو أكثر بالمجالس النيابية الوطنية أو المحلية وفقاً للقواعد القانونية المنظمة لذلك، وبهذا المعنى تعتبر الإطار الجغرافي الذي تجري في فضائه عملية المنافسة الانتخابية، التي تفضي إلى تحديد ممثل الهيئة الناخبة لهذه الدائرة في المجلس النيابي[1].

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص 236 وما بعدها، وثروت بدوي، المرجع السابق، ص 256 وعفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 770 ومحمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص 485.

الفرع الثاني: مفهوم تحديد الدوائر الانتخابية

يقصد بتحديد الدوائر الانتخابية عملية تقسيم إقليم الدولة إلى أجزاء أو وحدات جغرافية معينة، تكون كل وحدة منها قائمة بذاتها ليمارس في إطارها جميع الأفراد المقيمين بها حقوقهم السياسية من ترشح أو انتخاب ممثليهم في المجالس النيابية[1].

وتجدر الإشارة إلى أن تجزئة إقليم الدولة إلى أجزاء أو وحدات إقليمية انتخابية لا يعني أن هذه الدائرة الانتخابية تعتبر عضواً مستقلاً قائماً بذاته عن الدولة، بل يعتبر هذا التقسيم تقسيماً إدارياً يخضع في تنظيمه للقانون بهدف الحصول على نتائج جدية لاختيار الممثلين، وعلى أساس أن هذا التمثيل خاصة في المجلس التشريعي يعود لأفراد الشعب ككل لا يمكن أن يتجزأ.

ويختلف تقسيم الدوائر الانتخابية عن تحديد مراكز الاقتراع لاختلاف أهداف كل منها، فمعظم البلدان تحدد مراكز معينة للاقتراع لأغراض إدارية محضة والتي نادراً ما يعاد النظر فيها ويترك أمر تقسيمها للسلطة التقديرية للإدارة المشرفة على الانتخابات، في حين أن تقسيم الدوائر الانتخابية يتسم بالتعقيد وغالباً ما يكون موضع نزاع لكون التعديل الدوري لحدود الدوائر يجب أن يهدف إلى منع الفوارق السكانية الكبرى بين دائرة وأخرى حتى تتحقق المساواة في الصوت الانتخابي.

المطلب الثاني: أساليب الدول في تقسيم الدوائر الانتخابية

كشف التطبيق العملي لتقسيم الدوائر الانتخابية إلى وجود نظامين، نظام يعتمد على إحداث دائرة واحدة تشمل الدولة في مجموعها، ونظام يعتمد على تعدد الدوائر الانتخابية مع اختلاف في عددها حسب ظروف كل دولة وحسب النظام الانتخابي المتبع، وسيتم تقسيم هذا المطلب إلى

---

1 فؤاد العطار، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة، ص 311

فرعين، هما: الفرع الأول يعالج أسلوب الدائرة الواحدة ، والفرع الثاني يعالج أسلوب تعدد الدوائر الانتخابية.

الفرع الأول: أسلوب الدائرة الواحدة

يعتبر أسلوب الدائرة الواحدة كأسلوب لتقسيم الدوائر الانتخابية من الأساليب النادرة أو القليلة جداً، فقد أضحى بنظر بعض الفقهاء[1] استثناء على القاعدة العامة وهي تعدد الدوائر الانتخابية.

فقد لقي هذا الأسلوب أول تطبيق له في إيطاليا في ظل الحكم الفاشي بناءً على قانون (17) أيار (1928)، إلا أنه ترك انطباعاً سيئاً لكونه عبارة عن استفتاء أكثر منه انتخاباً إذ كانت هناك قائمة واحدة تضم (400) عضو من مرشحي الحزب الفاشي الحاكم وما كان على الناخب سوى التصويت بنعم أم لا في هذه الانتخابات، وكشف تطبيق هذا النظام عن عدم جديته لمخالفته المبادئ الديمقراطية لذا تم العدول عنه عام (1938).

ومن الدول التي أخذت بهذا النظام أيضاً البرتغال بناءً على دستور(1933)، إلا أن تطبيقه في هذا البلد شهد نوعاً من الممارسة الديمقراطية لاعتماده على المنافسة الانتخابية بين عدة قوائم بما يسمح للناخب من حرية الاختيار بين المرشحين أثناء عملية التصويت، وقد تم الاستغناء عنه اليوم في هذا البلد.

ولم يبق من تطبيقات نظام تقسيم الدولة إلى دائرة واحدة اليوم سوى في إسرائيل، إذ مايزال نظام انتخاب البرلمان الإسرائيلي (الكنيست) يجرى على مستوى البلاد كدائرة واحدة يتم من خلالها إجراء الانتخابات على مستوى الدولة لاختيار النواب والبالغ عددهم (120) نائباً.

---

[1] محمود سامي، تعديل الدوائر الانتخابية هل هو ضرورة قانونية أم ضرورة سياسية؟ مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الثانية والعشرون، العدد الأول، مارس 1998، ص 334، 335 ، وكذلك نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 303 ، وكذلك محمد فرغلي علي محمد، المرجع السابق، ص 487.

وتعود أسباب أخذ النظام الانتخابي الإسرائيلي إلى أسلوب الدائرة الواحدة إلى ما يلي:

1. صغر مساحة الدولة وحجم السكان وعدد الناخبين.
2. ضرورات الأمن القومي والاعتبارات الاجتماعية الطائفية والقبلية السائدة في المجتمع الإسرائيلي، إذ يسمح هذا الأسلوب بتفادي المعارك الانتخابية بين المرشحين المتنافسين في الدوائر الانتخابية الصغيرة.

ولا شك أن الممارسة العملية لهذا الأسلوب أسهمت في إرساء نظام الانتخاب بالقائمة لتعدد الأحزاب والذي ساعد على إجراء عملية اختيار المرشحين حقيقة لا مجازاً بما يسمح للمواطنين بالاختيار والمفاضلة بين المرشحين على أساس الآراء والبرامج، كما أدى نظام التمثيل النسبي في الانتخابات الإسرائيلية إلى إضفاء قدر من الجدية، التي أدت إلى وجود تمثيل حقيقي للشعب في البرلمان[1].

والواقع أن نجاح تطبيق نظام الدائرة في إسرائيل يعود إلى الأسباب السالف ذكرها، ونظام كهذا لا يمكن تطبيقه في بلد يتربع على مساحة كبيرة ويضم كثافة سكانية، إذ يؤدي تطبيق هذا النظام إلى صعوبة المفاضلة والاختيار بين المرشحين من قبل الناخب لعدم قدرته على معرفتهم معرفة كافية في كافة أنحاء الدولة مما يؤثر سلباً على جدية الانتخابات والتمثيل الحقيقي للمواطنين.

الفرع الثاني: أسلوب تعدد الدوائر الانتخابية

يفترض أن نتائج الانتخابات تعبر عن الأمة وليس عن دائرة، وعلى الرغم من هذا الأساس النظري إلا أن الدول سلكت اتجاه تعدد الدوائر الانتخابية، ولعل ذلك يرجع إلى سببين تاريخي وعملي:

---

[1] محمد فرغلي علي محمد، المرجع السابق، ص 487.

1. السبب التاريخي: يعود إلى أن أنظمة المجالس المنتخبة في البداية كانت مرتبطة بالأقاليم وتمثيل هذه الأقاليم[1]، ذلك أن الإرهاصات الأولى للمشاركة الشعبية في السلطة تعود إلى القرن الثاني عشر ميلادي، حينما قام الملك (هنري الثاني) ملك انجلترا عام (1245) بدعوة ما يسمى بفرسان المقاطعات للمشاركة في المجلس الكبير كممثلين لأهالي المقاطعات التي ينتمون إليها والذين يتم اختيارهم بوساطة الانتخاب المباشر من قبل أهالي مقاطعتهم، في محاولة منه للتخلص من الضائقة المالية التي كان يعاني منها في تلك المرحلة، إذ اعتبرت هذه المبادرة بمثابة مقدمة لدعوة ممثلي كل مقاطعة أو مدينة لحضور اجتماعات البرلمان عام (1265).

ونظراً للصراعات التي عاشها النظام الملكي في بريطانيا ظهرت سنة (1646) أفكار جديدة منادية بالإصلاحات البرلمانية تعتبر سباقة على عصرها فيما يتعلق بالدوائر الانتخابية إذا ألحت على ضرورة توزيع المقاعد في البرلمان على أساس عدد السكان في الدائرة الانتخابية بدلاً من توزيعها على أساس المصالح الاقتصادية[2].

2. السبب العملي: يتمثل هذا السبب في أن عضو المجلس النيابي يمثل الأمة بأسرها، فضمان جدية الانتخاب يفترض أن يكون هناك حد أدنى من العلاقة بين المرشح والناخب، لذلك تسير الأنظمة القانونية غالباً في الدوائر المتعددة[3].ويختلف تحديد الدوائر الانتخابية اتساعاً وضيقاً بحسب النظام الانتخابي المطبق في الدولة (نظام

---

[1] محمد سامي الفيلي، المرجع السابق، ص 339.

[2] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 111 وما بعدها.

[3] محمد الفيلي، المرجع السابق، ص 339.

الانتخاب الفردي أو نظام القائمة) [1]، فتكون الدوائر صغيرة في حالة الأخذ بنظام الانتخاب كبيرة المساحة قليلة العدد، تطابق غالباً التقسيمات الإدارية المحلية كالبلدية أو الولاية، مع كبر عدد سكانها في حالة تطبيق نظام الانتخاب بالقائمة (الأغلبية المطلقة أو النسبية).

ويرى الفقه الدستوري وجود علاقة وثيقة بين تحديد أو تقسيم الدوائر الانتخابية وبين نظام الانتخاب إذ تختلف مساحة الدائرة بحسب النظام المعمول به[2] ، كما أن المراجعة الدورية لحدود الدوائر الانتخابية تزداد أهمية في ظل النظام الانتخابي الفردي لاعتماده على تقسيم الدولة إلى دوائر صغيرة الحجم، بخلاف الأنظمة التي تعتمد نظام الانتخاب النسبي الذي لا تستدعي فيه الدوائر دائماً مثل هذه المراجعة، بمعنى أن أهمية التقسيم تختلف باختلاف النظام الانتخابي القائم، ففي الأنظمة ذات الاقتراع بالأكثرية أو الأغلبية حيث لا تكون نسبة الأصوات التي

---

[1] ففي ظل نظام الانتخاب الفردي لأعضاء المجلس النيابي يكون هناك نائب أو أكثر لكل دائرة لا يتعدى سبعة أشخاص كحد أقصى يمثلون دائرة واحدة، وتوجد داخل النظام الفردي عدة أنظمة منها ما يقضي بمنح صوت واحد لكل مترشح ويجرى الانتخاب مرة واحدة، ويعتبر فائزاً من حصل على الأغلبية النسبية وإن لم تصل إلى الأغلبية المطلقة (50+1) وهذا النظام موجود في انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، وهناك أنظمة تشترط في ظل الانتخاب الفردي حصول المرشح على الأغلبية المطلقة مع اختلاف الأنظمة في هذا الشأن فمنها من يأخذ بإجراء الانتخاب على دورين في حالة عدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة، إذ يعاد الانتخاب بين أعلى اثنين حصلا على الأغلبية النسبية، وفي هذه الحالة أي عند إعادة التصويت سيحصل أحدهما على الأغلبية المطلقة، وإن كانت بعض الدول كاستراليا يتم فيها الانتخاب لمجلس النواب في أكثر من دور لحين حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة، وهذا النظام يحمل خزينة الدولة أعباء مالية كثيرة، أما نظام الانتخاب بالقائمة يعني بأن الناخب لا يختار من بين المرشحين شخصاً واحداً، وإنما يختار أكثر من شخص ضمن قائمة وتختلف تطبيقات هذا من بلد على آخر، فهناك نظام القائمة المغلقة يختار بموجبه الناخب القائمة بغض النظر عن أسمائها، والقائمة التي تحصل على أعلى الأصوات هي التي تفوز حسب الأغلبية المطلوبة (نسبية أو مطلقة) ونظام القائمة المغلقة ، و من الدول التي تأخذ به الجزائر، وإلى جانب هذا النظام هناك نظام القائمة المفتوحة التي تتيح للناخب حرية ترتيب المرشحين وتفوز القائمة بعدد من المقاعد بحسب ما حصلت عليه من أصوات في حالة قيام النظام على التمثيل النسبي، وهناك كذلك نظام المزج ومعناه أن الناخب له حرية كاملة في اختيار من يشاء من بين الأسماء التي وردت في هذه القوائم بغض النظر عن انتمائه لقائمة معينة، وبالتالي ينشئ قائمة على نحو ما يراه مناسباً، وهذا النظام له قوانين رياضية تحدد كيفية احتساب النتيجة، وهناك ما يسمى بالنظام المختلط إذ يجمع بين بعض الأنظمة السابقة ومن الدول التي تأخذ به روسيا وألمانيا، بموجبه يتم اختيار أعضاء المجلس بنظام الانتخاب الفردي وبنظام الانتخاب بالقوائم، بمعنى الناخب في نفس الوقت مرشحاً فردياً في دائرة صغيرة وقائمة من القوائم على مستوى دائرة أكبر، سامي محمود، المرجع السابق، ص 336 وما بعدها.

[2] عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 75 وما بعدها.

تحصل عليها الأحزاب متناسبة غالباً مع عدد المقاعد الممنوحة لها تكون عملية المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية أهم منها في الأنظمة ذات التمثيل النسبي أو المختلطة. [1].

وإذا كان بعض الفقهاء يرى بأن تقسيم الدوائر الانتخابية إلى وحدات جغرافية صغيرة يعتبر من أحسن الأنظمة على اعتبار أنه يتميز بالدقة والعدالة لبساطته، وبالتالي يضفي على حق الاقتراع مظهراً للاختيار الحقيقي كتعبير عن الإرادة الذاتية للناخب، كما يؤدي إلى سهولة التأكد من قدرات المرشح وعلاقاته الاجتماعية التي يصعب إخفاؤها في مثل هذه الدوائر الانتخابية لصغرها، مما يؤدي إلى ضعف تأثير التسويق السياسي على إرادة الناخب[2].

ورغم وجاهة هذا الرأي، إلا أنه يمكننا القول بأنه حتى يؤدي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية الهدف المنشود منه وهو جدية الانتخابات النيابية، فإن الباحث يشاطر ما ذهب إليه غالبية الفقه الدستوري[3] بأن جدية ونزاهة الاقتراع يقتضي أن لا يكون تقسيم الدوائر إلى وحدات صغيرة جداً بالقدر الذي يزيد من عدد النواب في البرلمان مما يؤثر سلباً على سير العمل البرلماني، إذ تصبح الفوضى وعدم التوافق في المناقشات هو سيد الموقف، كما أن التقليل المبالغ فيه لحجم الدوائر الانتخابية يؤدي إلى قلة عدد الناخبين مما يسهل من عمليات الضغط والتأثير عليهم من قبل الحكومة أو الأحزاب، كما تؤدي إلى النيل من استقلالية النائب إذ يصبح أسيراً لناخبيه ويتحول من ممثل للأمة إلى ممثل للدائرة الانتخابية، كما أن كبر مساحة الدائرة يصعب من مهمة الناخب في المفاضلة بين المرشحين لانعدام إمكانية التعرف عليهم بسهولة ومن ثم لا يكون الاختيار مبنياً على أسس سليمة، بالإضافة إلى ما يترتب على ذلك من تقليص

---

[1] محمد فرغلي علي محمد، المرجع السابق، ص 487.

[2] عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 75.

[3] محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص 308 ، وكذلك داود عبد الرزاق الباز، المرجع السابق، ص 434 ، وكذلك ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 259.

في عدد النواب في المجالس البرلمانية إلى درجة يصبح فيها التمثيل غير صحيح وغير معبر عن كافة الاتجاهات الاجتماعية والسياسية في الدولة.

إن الصوت الانتخابي الواحد في ظل الدوائر المتوسطة الحجم له قدرة على التأثير والتغيير عكس الدوائر المتسعة التي تضم عدداً كبيراً من الناخبين إذ يشعر الناخب الفرد في ظلها بضآلة دوره السياسي، على أساس أن الفارق في نتائج الانتخابات يتسع في مثل هذه الحالة إلى عشرات أو مئات الألوف بين المرشحين مما يولد لدى الناخب الإحساس بعدم الاهتمام أو العزوف عن المشاركة في التصويت[1]، والذي قد تستغله بعض الأحزاب غير الفاعلة التي تقاطع الانتخابات وإدعائها بأن قلة المشاركة في التصويت من قبل الناخبين على أنه استجابة وتأييد لها ومن ثم تعتبره وعاء انتخابياً لها والحقيقة هي عكس ذلك.

وبناء على ما طرحناه فإننا نرى ضرورة الأخذ بحل وسط يوفق بين الأمرين، مع الأخذ بعين الاعتبار كافة الظروف المختلفة الخاصة بعدد النواب وتمثيلهم في البرلمان، وكذا عدد الدوائر التي يجب أن يراعى فيها التناسب في التمثيل إلى جانب مراعاة عدد أعضاء هيئة الناخبين الممثلين لعدد السكان الموجود فعلاً في الدائرة الانتخابية .

المطلب الثالث: ضمانات تحديد الدائرة الانتخابية

تحديد الدوائر الانتخابية سواء بالمعيار الأول أو طبقاً للمعيار الثاني يجب أن يراعي فيه العديد من الضمانات التالية:

1. يجب أن تكون الدوائر الانتخابية بقدر الإمكان متساوية من حيث عدد الناخبين، بحيث يكون عدد الناخبين الذين يمثلهم نائب كل دائرة مساوياً لعدد الناخبين في الدوائر الأخرى، بمعنى أن يكون هناك في النهاية علاقة تناسب بين النواب وعدد الناخبين

---

[1] عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 88.

في كل دائرة وباعتبار أن التفاوت في عدد الناخبين تفاوت كبير يؤدي إلى إهدار مساواة الثقل النسبي لكل صوت، فعلى سبيل المثال إذا كانت إحدى الدوائر بها (5000) ناخب يمثلهم نائب واحد، فمعنى ذلك أن صوت الناخب في الدائرة الأولى يعادل عشرة أصوات في الدائرة الثانية وهو ما يهدر مبدأ المساواة [1].

وتأكيداً لهذه الحقيقة قضت المحكمة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية في قضية ولسبري ضد ساندرز سنة (1964) بعدم دستورية التفاوت بين عدد سكان الدوائر الانتخابية، لأن مؤدى ذلك هو تفاوت الوزن النسبي لصوت الناخب بتفاوت عدد الناخبين الذين يختارون نائباً واحداً في كل دائرة وإن هذا التفاوت ينطوي على إحلال بمبدأ المساواة في التمتع بحق الانتخاب وهو حق دستوري ، وبناء عليه ألزمت المحكمة العليا المشرع في الولايات المختلفة بإعادة تقسيم الدوائر لتصحيح التفاوت في الوزن النسبي لكل صوت[2].

2. يجب أن يكون تحديد الدوائر الانتخابية بقانون يصدر من السلطة التشريعية، ولا يترك للسلطة التنفيذية، خوفاً من أن تعمد الحكومة إلى تفتيت الدوائر الموالية لخصومها وضم أجزاء منها إلى الدوائر المجاورة، حتى تصبح المعارضة أقلية في كل الدوائر وتضمن الحكومة بالتالي بذلك الفوز لأنصارها ويطلق على هذه الوسيلة (Gerry Mandering) نسبة إلى جيري (Gerry) حاكم ولاية ماساشوسيتس الأمريكية الذي تفنن في استخدامها في العقد الثاني من القرن التاسع عشر، على أن تحديد هذه الدوائر بقانون فيه إلى حد ما نوع من الخطورة ينتج عنها تمزيق الدوائر

---

[1] محمود سامي الفيلي، المرجع السابق، ص 335.

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 239.

الانتخابية الموالية للمعارضة وذلك إذا ما لجأت الأغلبية البرلمانية إلى هذه الوسيلة وهكذا فإن الأمر يتوقف في النهاية على مدى نضج الشعب[1].

3. يجب ألا تكون الدوائر بالغة الصغر وألا تكون كبيرة أكثر مما ينبغي، وذلك لأن صغر الدائرة يسهل عملية التدخل في الانتخابات والتأثير على الناخبين، ويؤدي أيضاً إلى زيادة عدد أعضاء البرلمان مما يعرقل العمل البرلماني ويجعل المناقشات أقل جدوى، كما أن كبر الدائرة يجعل من العسير على الناخب أن يعرف المرشحين، وأن يفاضل بين كفاءاتهم فضلاً عما يؤدي إليه من تخفيض عدد النواب إلى حد قد يخل بتمثيل الشعب تمثيلاً صحيحاً ويفقد القدرة على التعبير عن الاتجاهات المختلفة[2].

المطلب الرابع: عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية

لم يستقر الفقه الدستوري على أمر كاستقراره على تقسيم الدولة، وذلك لما يمثله هذا التقسيم من أهمية بالنسبة لعملية انتخاب أعضاء المجالس النيابية سواء أجريت الانتخابات بمقتضى نظام الانتخاب الفردي أو نظام الانتخاب بالقائمة، وهو الأمر الذي استقر عليه غالبية الدساتير الحديثة.

وتقسيم الدولة إلى دوائر لا تخرج عن كونها عملية يكون المقصود منها تعيين حدود لكل منطقة جغرافية إدارية داخل إقليم الدولة بصورة واضحة حتى يتسنى أن تمثل كافة قطاعات السكان في الدولة في المجالس النيابية بعدد من النواب يتناسب مع القوة التصويتية لكل منطقة[3]،

[1] نعمان أحمد الخطيب (2006) ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، الطبعة الأولى – الإصدار الثالث ، عمان : دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ص 312.

[2] محسن خليل، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، بيروت، 1965، ص399 ، وكذلك محمد

[3] أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري– دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص 27.

فلا تخرج الدائرة الانتخابية عن كونها وحدة انتخابية قائمة بذاتها يتيح فيها المشرع للأفراد المقيدين بحدودها الانتخابية بانتخاب ممثل لها أو أكثر في المجلس النيابي.

إضافة إلى أن تقسيم الدولة إلى دوائر بالمعنى سالف الذكر يبرر دور العوامل المحلية في العملية الانتخابية باعتبار أن وجود قدر كبير في التمثيل بين تلك الدوائر هو من الأمور النادرة في الواقع العملي ، وتكمن أهمية التقسيم في المقام الأول كونها أداة لا غنى عنها لتمكين الناخبين من الاختيار الأمثل بين المرشحين، الأمر الذي يكون غير متاح بالغ الصعوبة بالنسبة لهم في الحالة التي تكون فيها الدولة دائرة انتخابية واحدة، مما يعيق الناخبين عن التعرف الجيد بالمرشحين وما ينجم عنه صعوبة في الحكم على ما يتمتع به كل منهم من كفاءة[1].

بيد أن عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية لا تشكل في حد ذاتها ضماناً لنزاهة وجدية الإجراءات الانتخابية، بل ينبغي على سلطات الدولة المختصة أن تتوخى وهي بصدد قيامها بالتقسيم مراعاة ما يوجبه مبدأ الاقتراع العام المتساوي والذي يحتم أن لا يكون الغرض من هذا التقسيم الانتقاص من أصوات أية مجموعة سكانية أو مناطق معينة أو إسقاط أصواتها عليه بعبارة أخرى يجب على سلطات الدولة المختصة أن تتوخى تحقيق مبدأ العدالة في التمثيل والذي يتأتى بتمكين كافة قاطني الوحدات الإدارية أو إقليم جغرافي، من أن يمثلوا في المجالس النيابية تمثيلاً يتناسب مع أحجامهم الفعلية، وهو الأمر الذي يوجب من ناحية أخرى ضرورة أن تمثل القطاعات السكانية المتقاربة من حيث الحجم بعدد متساوي من المقاعد النيابية وأن من شأن

---

1 سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، القانون الدستوري والنظام السياسي المصري- تحرير الاقتصاد ودستور سنة 1971. القاهرة: دار النهضة العربية (1993-1994) ، ص 342،

وثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، 2005، ص 244.

الخروج عن تلك المبادئ ما يمثل إجحافاً بها وخروجها على مبادئ العدالة التي يجب أن تسود عملية التقسيم[1].

وعليه فمن المتصور أن تعمد سلطات الدولة إلى تقسيم إقليم الدولة إلى عدد من الدوائر بصورة تؤدي إلى إهدار مبدأ المساواة في التصويت الذي يتطلب أن يكون عدد الناخبين الذين يمثلهم نائب واحد في البرلمان متساوياً في كافة الدوائر والذي يمكن أن يتأتى عن طريق تمزيق الدوائر على نحو يوجه لمصلحة اتجاه سياسي معين.

ويمكن عن طريق تمزيق الدوائر أن يفرغ مبدأ المساواة في الاقتراع من مضمونه على نحو غير رسمي، فإذا افترضنا مثلاً أن هناك دائرتين انتخابيتين يقدر عدد سكان الأولى بـــ (5000) نسمة أما الثانية فسكانها (10000) نسمة وكان من المتعين أن يقوم ناخبو كل دائرة باختيار نائب واحد لكي يمثلهم في البرلمان، فإذا كان الأمر يتوافق من الناحية الشكلية مع مبدأ المساواة إلا أنه يجانب الحقيقة ، حيث يتضح من تدقيق النظر أن صوت ناخب الدائرة الأولى يزن صوتين من ناخبي الدائرة الثانية، وهنا تكمن اللامساواة في الاقتراع[2].

ويمكن أن تتخذ عملية تمزيق الدائرة شكلاً أكثر دهاء حينما تعمد السلطات إلى تغيير حدود دائرتين بغرض التأثير في أوضاع الأغلبية في أي منها، فإذا افترضنا مثلاً أن هناك دائرتين مجاورتين يقطن في الأولى (20000) ناخب من بينهم حوالي (3000) من أحزاب اليسار، حيث يمكن من خلال تغيير حدود الدائرتين أن يتم نقل (10000) ناخب من الدائرة

---

[1] ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية: منشأة المعارف،(2005)، ص123.

[2] ثروت بدوي، النظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية، (2005)، ص 244.

الأولى إلى الدائرة الثانية دون أن يتبع نقل عدد مماثل في الدائرة الثانية إلى الأولى، وهو الأمر الذي يصب في نهاية المطاف لصالح أحزاب اليسار[1].

المبحث الثاني: طرق تقسيم الدوائر الانتخابية والجهة المختصة بالتقسيم

نظراً للارتباط الوثيق بين الدوائر الانتخابية والنظام الانتخابي المعمول به، وما قد يؤدي إليه تقسيم الدوائر الانتخابية من تأثير في تكوين المجالس المنتخبة، فقد يكون سبباً في إهدار مبدأ المساواة في التصويت، إذا لم تراع الجهة المختصة عند تقسيمها للدوائر مبدأ المساواة في عدد الناخبين لكل دائرة.

لذلك سوف نقوم بدراسة هذه المرحلة على النحو التالي:

المطلب الأول: طرق تقسيم الدوائر الانتخابية.

المطلب الثاني: الجهة المختصة بتحديد الدوائر الانتخابية.

المطلب الثالث : كيفية تصدي الدساتير لعمليات التلاعب في الدائرة الانتخابية

المطلب الأول: طرق تقسيم الدوائر الانتخابية

يلجأ مشرعو الدول عند قيامهم بعملية تقسيم الدوائر الانتخابية إلى طرق متعددة يمكن إجمالها فيما يلي:

– الفرع الأول : الطريقة الأولى لتقسيم الدوائر الانتخابية

ويتم بمقتضاها تقسيم الدوائر الانتخابية بناء على العدد المحدد مقدماً من قبل المشرع لأعضاء المجلس النيابي، فإذا كان المشرع قد حدد عدد أعضاء المجلس بـــ (200) نائب وكان نظام الانتخاب المطبق هو النظام الفردي، فإن عدد الدوائر في هذه الحالة يكون مماثلاً لعدد

---

[1] حسن عبد المنعم خيري البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، المرجع السابق، ص 203.

النواب حيث تقسم الدولة إلى (200) دائرة[1]، أما إذا كان نظام الانتخاب المطبق هو نظام الانتخاب بالقائمة، فإن عدد الدوائر في ظل هذا النظام يكون مماثلاً لعدد النواب مقسوماً على العدد المحدد لكل قائمة، فتؤدي هذه الطريقة إلى تثبيت عدد النواب ومن ثم تثبيت الدوائر الانتخابية إذ لا تتغير بتغير السكان[2] .

– الفرع الثاني : الطريقة الثانية لتقسيم الدوائر الانتخابية

تتم بموجب هذه الطريقة عملية تقسيم الدوائر الانتخابية تبعاً لما يطرأ من زيادة أو نقصان على سكان كل منطقة إذ لا يكون عدد الدوائر ثابتاً، حيث لا يتطرق المشرع الدستوري إلى تحديد عدد أعضاء المجلس النيابي، بل يكتفي بالنص على ضرورة التناسب بين عدد هذه الدوائر وعدد سكان الدولة، فبناء على ذلك يكون لعدد معين من السكان حق التمثيل بنائب أو أكثر[3].

– الفرع الثالث : الطريقة الثالثة لتقسيم الدوائر الانتخابية

وهي طريقة مختلطة بين الطريقتين سالفتي الذكر، بمقتضاها يتم تحديد أعضاء المجلس تبعاً لعدد السكان، على أن لا يتجاوز هذا العدد الحد الأقصى لعدد أعضاء المجلس المحدد في الدستور أو يقل عن الحد الأدنى المحدد دستورياً، وتبعاً لذلك يكون تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية[4].

وإذا كانت تشريعات الدول المختلفة تعمد في تقسيمها للدوائر الانتخابية على إحدى الطرق السالفة: فالسؤال المطروح هل هو يعد مجرد إتباع إحدى الطرق السالفة كاف لتحقيق مبدأ المساواة في التصويت؟

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 236.

[2] محمد فرغلي علي محمد، المرجع السابق، ص 489.

[3] محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص 490.

[4] محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص 490.

للإجابة عن هذا السؤال يذهب الفقه إلى أنه سواء جرى تحديد الدوائر بطريقة أو بأخرى يمكن أن يؤدي إلى إفساد الانتخابات أو تزوير نتائجها، إذا كان هناك عدم تناسب أو تفاوت كبير في تقسيم الدوائر الانتخابية بالقدر الذي يصل إلى حد إهدار مساواة الثقل النسبي لكل صوت، كما لو كانت إحدى الدوائر تتكون من 20 ألف ناخب ويمثلهم نائب واحد، وفي دائرة أخرى عدد ناخبيها 5 آلاف ناخب ويمثلهم واحد أيضاً، فمثل هذه العملية تؤدي إلى تفاوت صارخ في الثقل النسبي للأصوات، حيث يعادل صوت الناخب في الدائرة الثانية أربعة أصوات من ناخبي الدائرة الأولى[1]، لذلك ينبغي أن تكون هناك علاقة تناسب بين النواب وعدد الناخبين في كل دائرة، والمقصود بالمساواة التقريبية أو النسبية، ذلك أن المساواة المطلقة أو الحسابية التامة يستحيل تحقيقها من الناحية الواقعية.

كما أثير كذلك تساؤل حول المعيار الذي يعتد به في تحديد الدوائر، وهل يرتبط بالسكان أم بعدد الناخبين المسجلين في الدوائر الانتخابية؟ فقد ذهب بعض الفقهاء[2] إلى القول بأن المشرع عند تقسيمه للدوائر الانتخابية يجب عليه الالتزام بتحقيق المساواة بين الناخبين المسجلين في القوائم الانتخابية على أساس أن عملية التسجيل تتم تلقائياً من قبل الإدارة دون تدخل من جانب الناخب، بما يؤدي إلى تمثيل الناخبين بعدد من النواب يتناسب مع أعدادهم في كل دائرة انتخابية بما يحقق سلامة التمثيل وعدالته.

ويمكن الأخذ بهذا الاتجاه في الحالات التي يقضي فيها النظام الانتخابي للدولة بأسلوب التسجيل التلقائي من قبل الإدارة للهيئة الناخبة، كما أنه لا يصلح كمعيار في الحالات التي يتم فيها تسجيل الناخبين بالقوائم الانتخابية بناءً على طلب منهم، هذا من جهة ومن جهة أخرى

---

[1] داوود عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 441.

[2] محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص 308 ، وكذلك محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص 492.

يؤدي إلى الإخلال بالنصوص الدستورية التي تقضي أن عضو البرلمان يمثل الدائرة الانتخابية وليس الناخب فقط، لذلك ذهب أغلب فقهاء القانون الدستوري[1] إلى الأخذ بمعيار عدد السكان للاعتبارات السابقة بالإضافة إلى ما استقر عليه القضاء الدستوري في فرنسا ، باعتباره المعيار الذي يتطابق مع مبدأ السيادة القومية، والتي تعتبر ملكاً للشعب طبقاً للدستور، كما أنه المعيار الذي بمقتضاه يمكن تفادي طعون الطوائف التي تستبعد من التمثيل[2]، وهو كذلك نفس الاتجاه الذي ذهب إليه القضاء الأمريكي والمحكمة الدستورية العليا في مصر[3] لذلك نرى أن تخصيص الدوائر الانتخابية يجب أن يكون وفقاً لعدد السكان مع الاكتفاء بالمساواة التقريبية فقط أي لا يصل التفاوت في التقسيم إلى درجة الانحراف الشديد غير المقبول دستورياً[4]، وبذلك فإن الطريقة الثانية السابق الإشارة إليها تعتبر أفضل لما تتميز به من مراعاة لمعدلات التطور السكاني، بالإضافة إلى أنها تتناسب مع مبدأ سيادة الشعب المنصوص عليه في مختلف دساتير العالم، والذي يقسم السيادة بين جميع أفراد الشعب بحيث يكون لكل فرد جزء منها، ومن نتائجها تحديد أعضاء البرلمان وعدد الدوائر بحسب عدد أفراد الشعب أيضاً[5].

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 238

[2] عادل عبد الرحمن خليل، مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة الأمريكية ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص ص 123، 124.

[3] عادل عبد الرحمن خليل، المرجع السابق، ص ص 116-117.

[4] عادل عبد الرحمن خليل، المرجع السابق، ص ص 123-124.

[5] من الأمثلة على ذلك الدستور الجزائري لسنة (1996)، فقد نصت المادة (7) على ما يلي: (السلطة التأسيسية ملك الشعب، يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين). مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005). دساتير الدول العربية. الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص(127).

المطلب الثاني: الجهة المختصة بتقسيم الدوائر الانتخابية

أسندت تشريعات مختلف الدول مهمة تحديد الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية[1]، وفي هذا الإطار ذهب الفقه الدستوري في تبريره لعدم إسناد هذه المهمة إلى السلطة التنفيذية، لما جسده الواقع العملي من تلاعبات في تقسيم الدوائر الانتخابية من قبل هذه السلطة بما يؤثر سلباً على نزاهة نتائج الانتخابات، باعتبارها طرفاً فيها بصفتها ممثلة للحزب الحاكم الذي يسعى بشتى الطرق إلى إضعاف المعارضة وضمان نجاحه وبقائه في السلطة، كأن تقوم السلطة التنفيذية بعملية تفتيت الدوائر التي تضم مؤيدي حزب معارض بكيفية تؤدي إلى إهدار قيمة الصوت الانتخابي لمواطني هذه المنطقة، بضم أجزاء منها إلى الدوائر المجاورة حتى تصبح المعارضة أقلية في كل الدوائر، ومن ثم يضعف تأثيرها الانتخابي، وتعود الجذور التاريخية للتلاعب بتقسيم الدوائر الانتخابية بما يخدم مصلحة الحزب الحاكم إلى بداية القرن التاسع عشر، وتحديداً سنة (1812) بالولايات المتحدة الأمريكية، حيث قام حاكم ولاية ماساشوسيتس المدعو إلبريدج جيري (Elbridg Gerry) بتوزيع الدوائر الانتخابية بطريق أبدع من خلالها في اصطناع أغلبيات على غير حقيقتها وسميت هذه الطريقة جيري ماندرينغ (Gerry

---

[1] أسند الدستور الأمريكي مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية ومراجعتها، والخاصة بمجلس النواب للكونغرس، على أن تتم هذه المراجعة خلال 10 أعوام، أما بالنسبة لتقسيم الدوائر الانتخابية الخاصة بالانتخابات المحلية للولايات، فأسند الاختصاص بشأنها للسلطة التشريعية المحلية، انظر في ذلك المادة الأولى الفقرة الثانية، بعنوان مجلس النواب، ص 20 من الدستور الأمريكي، أما بالنسبة للجهة المختصة بتحديد الدوائر الانتخابية في فرنسا هي السلطة التشريعية كذلك بناءً على نص المادة 125 من قانون الانتخاب الفرنسي ، في حين نجد أن عملية تحديد الدوائر في بريطانيا أسندت إلى لجنة خاصة دائمة تعرف باسم لجان الحدود مكونة من رئيس مجلس العموم الذي يعتبر الرئيس الرسمي لها ونائب له يحمل صفة قاضي، وعضوين من مساعدي القضاة، مع أمين اللجنة وكاتبها اللذان يسند لهما عملية تقييم عملية تقسيم الدوائر الانتخابية، وتقوم هذه اللجنة بتقديم تقرير كل عشر سنوات أو خمسة عشر سنة حول وضعية التقسيم القائم وتقديم المقترحات بشأنه إلى وزير الداخلية الذي يقدم بشأنها تقريراً يحيله على البرلمان للموافقة عليه ثم يصدر التعديل أو التقسيم في شكل مشروع مرسوم ملكي –انظر في ذلك: عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 775.

أما في مصر أسند الدستور أمر تحديد الدوائر الانتخابية إلي تقسم إليها الدولة إلى السلطة التشريعية، انظر في ذلك داود عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 435.

Mandering) ، إذ تم تقسيم هذه الدوائر على أساس غير موضوعي دون مراعاة للمنطق أو المصلحة العامة[1]، لكونه استهدف تحقيق هدفين أساسيين: تمثل الأول في محاولة التأثير في القوة التصويتية لبعض الأقليات لأسباب عنصرية، أما الهدف الثاني فتمثل في تحقيق مصلحة الحزب الحاكم لضمان نجاحه، وسبب تسمية هذه الطريقة هو أن أحد الصحفيين الأمريكيين لاحظ التقطيع الغريب للدوائر الانتخابية والذي يشبه السلمندر البحري فكانت العبارة مشتقة من اسم الحاكم واسم الكائن البحري[2]، كما استعملت هذه الطريقة في فرنسا في عهد حكومة نابليون الثالث بهدف فوز أنصارها في الانتخابات[3].

فإسناد الاختصاص بتحديد الدوائر الانتخابية للبرلمان، يعد من الناحية النظرية ضمانة موضوعية ضد التقسيم غير العادل للدوائر الانتخابية، كما أنها تمنع التحديد الذي يشمل على مضار أخرى ويتضمن تدليساً على الرأي العام السياسي[4].

غير أن إسناد مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية لا يخلو هو الآخر من مخاطر الانحراف بالسلطة في تقسيم الدوائر بصورة تخدم مصالح الأغلبية البرلمانية، وبانتهاك حقوق الأقلية في عملية تحديد الدوائر الانتخابية بالطريقة التي تسمح لها بالفوز في الانتخابات، كأن تقوم الأغلبية في البرلمان إذا تبين لها أن دائرة معينة تنتمي هيئتها الانتخابية إلى حزب معارض منافس لها، تقوم بتوزيع هذه الدائرة وإعادة تقسيمها بضم أجزاء منها إلى الدوائر المجاورة حتى تصبح هذه الأغلبية أقلية في كل دائرة.

---

[1]ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 248 ، وكذلك عاطف البنا، المرجع السابق، ص 308، وكذلك عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 772، 773.

[2] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 790.

[3] داود عبد الرزاق الباز ، المرجع السابق، ص 436.

[4]داود عبد الرزاق الباز ، المرجع السابق، ص 436.

فإذا كان الفقه الدستوري قد رحب باتجاه الدساتير في إسناد مهمة تحديد الدوائر الانتخابية للمشرع العادي، إلا أن بعض الفقهاء يرى بأن تحديد الدوائر الانتخابية من قبل السلطة التشريعية ينطوي على نفس المآخذ التي وجهت لإسناد مهمة التقسيم للسلطة التنفيذية، خاصة في الحالات التي تتبنى فيها الأغلبية البرلمانية التقسيم الذي يعصف بفرص المعارضة في كسب الانتخابات، وراح يبحث في ضمانات أخرى لتحقق العدالة في تقسيم الدوائر حيث تعددت الآراء في هذا الشأن.

وعلى نقيض الاتجاهين السابقين ذهب رأي فقهي إلى القول بأنه يمكن تفادي التلاعب في تقسيم الدوائر بطريقتين، تقتضي الطريقة الأولى: بإسناد مهمة تحديد الدوائر إلى شخصيات محايدة، والطريقة الثانية تتمثل في تقسيم الدوائر الانتخابية وفقاً للتقسيمات الإدارية[1]، وذهب جانب آخر من الفقه إلى أن الضمانة الحقيقية تتمثل في ثبات تقسيم الدوائر بصفة دائمة مهما تغيرت الحكومات أو تغير عدد السكان وأن يكون متطابقاً مع التقسيم الإداري للدولة[2]، وذهب رأي أخر إلى إسناد مهمة التقسيم إلى لجنة قضائية حتى يكون التحديد والتقسيم عادلاً لا مجاملة فيه[3].

والآراء السابقة محل نظر، فالرأي الأول رغم وجاهته إلا أنه لم يوضح تشكيل اللجنة المطالب بها ولم يحدد لنا فيما إذا كانت لجنة قضائية أم إدارية. أما الرأي الثاني فنرى أنه يجافي الحقيقة، لكون التمثيل النيابي ينبغي أن يراعي فيه زيادة عدد السكان لامتلاك كل واحد منهم جزءاً من السيادة، وعليه فإن التحديد الأمثل للدوائر الانتخابية يجب أن لا يهمل الزيادة

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقوائم، مجلة الحقوق، العددان الثالث والرابع، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1991، ص ص 365-366.

[2] ثروت بدوي، المرجع السابق، ص 259.

[3] عبد الله شحاتة الشقاني، مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام، الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 253.

المضطردة في عدد السكان من خلال المراجعة الدورية لهذه الدوائر بعد كل إحصاء سكاني عام، أو كما هو معمول به في بريطانيا حيث تقوم لجنة كل (10) أو (15) سنة بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية بما ستماشى والزيادة الحاصلة في عدد السكان[1]، أما فيما يتعلق بالرأي الثالث فإنه رغم ما ينطوي عليه من صواب من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية الواقعية خاصة في دول العالم الثالث التي ما تزال تعاني من سيطرة السلطة التنفيذية على القضاء، مما يؤدي لا محالة إلى نفس الوضع في التلاعب بالدوائر الانتخابية، بالإضافة إلى أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تؤدي الغرض المطلوب وسنوضح ذلك عند معالجة الرقابة القضائية على تحديد الدوائر الانتخابية.

وعليه يرى الباحث أن من الأفضل الحفاظ على إسناد مهمة تقسيم الدوائر الانتخابية إلى السلطة التشريعية والجاري العمل به من قبل غالبية دساتير الدول المعاصرة، ذلك أنه عندما تسند هذه العملية إلى البرلمان فإنه لا يملك في هذا الصدد سلطة تنظيمية مطلقة بدون قيود، ذلك أن هناك حدوداً دستورية لسلطة البرلمان في تنظيم حق الانتخاب والترشح، فالتنظيم القانوني لهذين الحقين يجب أن لا يصل في جميع الأحوال إلى حد مصادرتهما أو الانتقاص منهما، فإذا نال منهما يعتبر قانوناً غير دستوري، فبالنسبة للناخب يجب أن يهدف المشرع من خلال تقسيمه للدوائر الانتخابية إلى تحقيق المساواة بين الأصوات الانتخابية من حيث الوزن والقيمة، بمعنى أن يكون لصوت الناخب الوزن والثقل النسبي ذاته الذي يكون لصوت غيره من الناخبين، سواء في دائرته الانتخابية أو في غيرها[2]، وأما بالنسبة للمرشحين فإن التنظيم القانوني لنظام تقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن يضمن معاملة جميع المرشحين معاملة قانونية واحدة دون أي تمييز

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 792.

[2] عادل عبد الرحمن خليل، المرجع السابق، ص 134.

يستند إلى الصفة الحزبية، وأن يوفر لهم فرصاً متساوية في الفوز بالانتخابات[1] إذ تعد ضمانة المعاملة القانونية العادلة والمتكافئة للناخبين والمرشحين من أهم القيود التي يمليها مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص والتي يجب على المشرع مراعاتها في تحديده للدوائر الانتخابية، فإذا انحرف عنها يصبح القانون غير دستوري يمكن الطعن فيه أمام القضاء الدستوري ، حيث لا تظهر إلا في أيام الانتخابات ثم تختفي، مما يفقد للمواطنين الثقافة السياسية التي تؤهلهم لمباشرة حقوقهم السياسية بصفة عامة وبذلك يعرضون عن المشاركة في التصويت بصفة خاصة.

3. يحتمل وقوع عدم مساواة في التمثيل الجغرافي، خاصة في الحالات التي يتم فيها تحديد المقاعد المخصصة للمجلس الشعبي الوطني دون عرض الأرقام الخاصة بعدد سكان كل ولاية وهو ما يجري العمل به حالياً[2]، وهي حالات يغلب عليها الطابع السياسي غير النزيه، لذلك ولتفادي هذه العيوب وتحقيق انتخابات جدية يستحسن العودة إلى نظام تحديد الدوائر الانتخابية في إطار الحدود الإقليمية للدائرة كتقسيم إداري، مع مراجعة دورية لهذه بحسب ما يطرأ من تغيرات في عدد السكان زيادة أو نقصاناً في دورات متباعدة ولتكن (15) سنة، مع إخضاع ما يطرأ بشأنها من منازعات للقضاء الدستوري.

المطلب الثالث : كيفية تصدي الدساتير لعمليات التلاعب في الدائرة الانتخابية

إزاء ما أسفرت عنه عمليات التلاعب في الدوائر الانتخابية من إجحاف حقوق بعض القطاعات السكانية في كثير من الدول التي لجأت سلطاتها إلى استعمال أساليب التلاعب، لذا عمدت الديمقراطيات المعاصرة إلى وضع العديد من الضمانات التي تحول دون تكرار اللجوء

---

[1] عادل عبد الرحمن خليل، المرجع السابق، ص 134.

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقوائم، مجلة الحقوق، العددان الثالث والرابع، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، 1991، ص 366.

إلى تلك الأساليب في المستقبل والتي تهدف جميعها إلى تحقيق مبدأ العدالة عند تقسيم الدوائر الانتخابية باعتباره من المبادئ الأساسية التي يجب أن يضعها المشرع نصب عينيه وهو بصدد اتخاذه لأي إجراءات ذات صلة بالدوائر الانتخابية وقد لجأت الديمقراطيات المعاصرة إلى مواجهة عمليات التلاعب في الدوائر بنصوص دستورية صريحة تخول سلطة تقسيم الدوائر إلى المشرع بدلاً من السلطة التنفيذية، حيث غدا المشرع في الوقت الراهن صاحب الاختصاص الأصيل في تقسيم الدوائر[1] ولم تكتف بعض الدساتير بما سبق، بل إنها عمدت إلى النص صراحة على بعض المبادئ التي ألزمت المشرع بمراعاتها وهو بصدد قيامه بعملية التقسيم، وهي مبادئ تبتغي في مجملها تحقيق مبدأ العدالة عند اتخاذ أي إجراء يتعلق بتقسيم الدوائر.

وهناك بعض الدساتير التي تضمنت العديد من الأحكام التي تلزم المشرع بمراعاتها عند تقسيم الدوائر كالدستور الهندي والدستور الإيطالي ، ففيما يتعلق بالدستور الهندي فقد أوجبت الفقرة الثانية البند (ب) من المادة 81 من هذا الدستور أن تقسم على ولاية أي دوائر انتخابية إقليمية بطريقة يراعي فيها أن تكون النسبة بين عدد سكان كل دائرة وعدد المقاعد المخصصة لها واحدة جميع أنحاء الولاية وذلك بقدر الإمكان عملياً[2] ، وفرضت المادة 82 من ذات الدستور ضرورة أن يعاد توزيع المقاعد في مجلس الشعب على الولايات وتقسم كل ولاية دوائر انتخابية بمعرفة الهيئة التي يحددها البرلمان بقانون، وبالكيفية التي يحددها القانون وذلك بعد الانتهاء في كل إحصاء [3].

---

[1] محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، ص 27.

[2] محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري،المرجع السابق ، ص 28.

[3] الموسوعة العربية للدساتير العالمية، مجلس الأمة، الكويت، 1966، ص 279 .

وأوجبت المادة (56) من الدستور الإيطالي ضرورة أن يكون لكل (80000) من السكان أو عن جزء يزيد على (40000) نسمة نائب واحد في مجلس النواب[1] ، كما أوجبت المادة (57) أن يخصص لكل إقليم عضو من أعضاء مجلس الشيوخ عن كل(200000) نسمة من السكان أو جزء يزيد على (100000) نسمة ولا يجوز أن يكون للإقليم أقل من ستة من الأعضاء[2].

ويلاحظ أن الاتجاه الراهن لدساتير الدول المعاصرة بتخويله السلطة التشريعية مهمة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية لم يحل من الناحية العملية دون قيام السلطة التنفيذية بالإشراف مع السلطة التشريعية في عملية إعداد الخرائط الخاصة بالتقسيم، على أن تكون الكلمة الأخيرة بشأنها للبرلمان أي للسلطة التشريعية[3] ومن ثم لا تترك عملية التقسيم للسلطة التنفيذية وحدها، وذلك حتى لا تمنع السلطة الأخيرة إمكانية تمزيق الدوائر بصورة تؤدي إلى تشتيت أصوات مؤيدي خصومها للحيلولة بينهم وبين أن يكونوا الأغلبية في بعض الدوائر، ولكي يكونوا أقلية في دوائر متفرقة لا يكون لأصواتهم تأثير أو فعالية[4].

المبحث الثالث: التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية

يتناول هذا المبحث الكيفية التي تتم بها عملية تقسيم الدوائر الانتخابية في التنظيم التشريعي الأردني والأمريكي والمصري واللبناني ضمن المطالب التالية: المطلب الأول حول التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في الأردن، والمطلب الثاني حول التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة الأمريكية، والمطلب الثالث حول

---

[1] الموسوعة العربية للدساتير العالمية ،المرجع السابق، ص 695.

[2] الموسوعة العربية للدساتير العالمية ،المرجع السابق ، ص 696.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخابي الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثالث والرابع، ص363.

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخابي الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة، المرجع السابق، ص 364.

التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في مصر، والمطلب الرابع حول التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في لبنان.

المطلب الأول: التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في الأردن

طبقاً للمادة (31) من قانون الانتخاب رقم (22) لسنة (1986) الملغى تقسم المملكة الأردنية الهاشمية إلى عدد من الدوائر الانتخابية وفقاً لجدول خاص ملحق بالقانون أعد لغرض الانتخابات بين التقسيمات الإدارية في كل محافظة وما يرتبط لكل منها من دوائر انتخابية وعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة مع حصص تمثل صوتاً تتناسب والتركيب الاجتماعي والديني للمجتمع الأردني، وبالرجوع إلى الجدول الخاص الملحق نجد أن المادة (2) تعتمد أحكام نظام التقسيمات الإدارية المعمول به وتقسيمات أمانة عمان الكبرى المقررة من قبل مجلس الأمانة في تحديد المنطقة أو المناطق التي تشملها كل دائرة من الدوائر الانتخابية ، فأصبح هناك (20) دائرة انتخابية تتفاوت في عدد المقاعد النيابية المخصصة لها ، وفي عام (1993) جرى تعديل على قانون الانتخاب وتم اعتماد قاعدة أن لكل ناخب صوتاً واحداً [1].

ويؤكد النظام القانوني الانتخابي عدم المساواة وهو موقف ظهر من تبني المشرع الأردني بالعدد المخصص لكل دائرة من المقاعد ، ومن نبذه علاقة التناسب بين النواب وعدد الناخبين في المملكة على مستوى المحافظات والدوائر في كل محافظة ، وهو بلا شك خطأ واضح لأن مبدأ المساواة في الاقتراع الذي أكده قانون الانتخاب يفترض ألا يؤدي إلى عدم المساواة ، فالمساواة تتطلب أن يكون عدد الناخبين الذين يمثلهم النائب في كل دائرة مساوياً لعدد الناخبين

---

[1] محمد سليم غزوي (1995) ، نظرات حول مدى دستورية علاقة التناسب بين النواب وعدد الناخبين/ السكان في الدوائر الانتخابية الأردنية ، دراسات ، السلسلة أ : العلوم الإنسانية ، المجلد الثاني والعشرون ، العدد الأول، الجامعة الأردنية ، عمان ، ص ص 461-462، و النباس، علي محمد صالح (1997). نظم الانتخابات- دراسة مقارنة (الأردن- بريطانيا- ألمانيا). رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية: عمان، ص90 .

في الدوائر الأخرى لاختيار النائب عن الدائرة ، وهذا لا يعني أن تكون كل الدوائر ممثلة بنفس العدد من النواب ، وإنما يعني أن تكون هناك علاقة تناسب بين النواب وعدد الناخبين في كل الدوائر[1].

و بعد أن صدر قانون الانتخاب الأردني المؤقت رقم (34) لسنة (2001)، تم تقسيم الأردن إلى (45) دائرة انتخابية بموجب هذا القانون ، وبالتالي اتبع المشرع الأردني نهجاً مماثلاً لما كان معمولاً به في قوانين الانتخاب السابقة.

ويرى الباحث أن مسألة تقسيم الدوائر الانتخابية في الأردن تحتاج إلى مراجعة شاملة، ذلك أن توزيع المقاعد النيابية على هذه الدوائر غير متجانس وغير متكافئ مع التقسيمات الإدارية للدولة والكثافة السكانية للناخبين.

- المطلب الثاني: التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة الأمريكية

أوجب الدستور الأمريكي أن يكون لكل ولاية عدد من الممثلين في مجلسي النواب متناسباً مع تعدادها السكاني وأن يتم تعديل عدد الممثلين كل عشر سنوات حسبما يتراءى للكونغرس، وبالتالي فإن الاختصاص بعملية تقسيم وتوزيع المقاعد الخاصة بمجلس النواب وإعادة النظر فيها هي من اختصاص الكونجرس وحده[2].

---

[1] محمد سليم غزوي (1995) ، نظرات حول مدى دستورية علاقة التناسب بين النواب وعدد الناخبين/ السكان في الدوائر الانتخابية الأردنية ، المرجع السابق ، ص 462.

[2] محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسي والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 57.

وأنيطت إلى السلطة التشريعية المحلية مهمة تحديد الدوائر الانتخابية المحلية الخاصة بكل ولاية ، حيث جرى العمل على منح مشرعي الولايات السلطة الكاملة في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية كل في نطاق ولايته دون أن يحق للحكومة المركزية أن تتدخل في هذا الشأن[1].

فقد دأب مشرعو الولايات ولفترة طويلة في تاريخ دولة الاتحاد الأمريكي على عدم مراعاة مبادئ العدالة والإنصاف وهم بصدد قيامهم بعملية تقسيم الدوائر حيث كثيراً ما كان يعمد المشرع في كل ولاية إلى رسم تلك الدوائر بصورة تعسفية وذلك لمصلحة سكان المناطق أو التجمعات الريفية البيض على حساب مصالح سكان المدن من الملونين للدرجة التي وصلت معها إن كانت القوة التصويتية لإحدى المناطق الريفية في بعض الولايات تعادل (33) مرة للقوة التصويتية لسكان مدينة واحدة يقطنها السود، وهو الأمر الذي أدى إلى أن تكون الأغلبية العددية في كل من مجلسي السلطة التشريعية في كل ولاية يتم اختيارها من نسبة لا تزيد على (25%) من شأن الولاية[2].

وإزاء الانتقادات التي وجهت إلى طريقة رسم الدوائر بالكيفية سالفة الذكر قام المشرع في ولاية ألينوي في عام (1939) بإصدار تشريع عدل بموجبه من وضع نظام الدوائر المعمول به منذ عام (1901) لتكون أكثر إنصافاً غير أن هذا التشريع لم يستمر العمل به نظراً لإلغائه من قبل محاكم تلك الولايات جراء طعن قضائي[3].

---

[1] حسن عبد المنعم خيري البدراوي، الأحزاب السياسة والحريات العامة، المرجع السابق، ص 50.

[2] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 40.

(1)عادل عبد الرحمن خليل، مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية في الولايات المتحدة ومصر، دراسة محلية مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 11.

ومع فشل المحاولات التشريعية التي بذلت بغرض إجراء الإصلاحات اللازمة لجأ البعض إلى المحكمة العليا للطعن بعدم دستورية تشريعات تقسيم الدوائر القائمة استناداً إلى انتهاكها لمبدأ المساواة في الحماية القانونية الذي تضمنه وأوجب مراعاته التعديل الرابع عشر الأمريكي[1].

ففي عام 1946 قدم التماس قوي إلى المحكمة العليا لتغيير تقسيم الدوائر الخاص بولاية إلينوي الذي أدى إلى تمييز واضح وغير عادل لمصلحة المناطق الريفية حين منح هذا التقسيم مقاطعة كونجرسيته في شيكاغو والتي يبلغ عدد أصوات ناخبيها حوالي مليون صوت نفس نسبة التمثيل الممنوحة لمنطقة ريفية في جنوب ولاية الينوي والتي لا يتجاوز عدد أصوات ناخبيه على مائة ألف صوت[2].

وبالرغم من هذا التفاوت الواضح فإن أغلبية قضاة المحكمة العليا قد أقرت بأن مسألة التمثيل المتساوي ليست من اختصاص المحكمة، بل هي قضية سياسية والتي تنأى بطبيعتها الرقابة القضائية وإن مسؤولية تصحيح أوضاع تلك الدوائر يقع في الأصل على عاتق الكونجرس فيماً يخص انتخابات التشريعية الفدرالية وعلى عاتق المجالس النيابية الخاصة بكل ولاية وطلبت المحكمة العليا متمسكة برأيها لمدة ثمانية عشر عاماً، وذلك حتى عدلت عنه نهائياً بموجب حكم تاريخي صادر عنها في عام 1962 في قضية [3] Baker v. carr 369. u.s وبموجب هذا الحكم قررت المحكمة العليا صراحة إبعاد الصيغة السياسية عن عملية تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية ومن ثم إجازات الطعن القضائي فيها بدعوى عدم الدستورية إذا ما تضمن التشريع الصادر بشأنها ما يؤكد انتهاكاً لمبدأ المساواة في العملية القانونية سالفة الذكر والذي تتطلب إعماله على الوجه السليم أن يقوم مشرعو كل ولاية بمجهود مخلص وبحسن نية

[1] حسن عبد المنعم خيري البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، مرجع سابق، ص 514.

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقائمة، مرجع سابق، ص 364.

[3] محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسي والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 60.

بصدد تنظيم عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وذلك من أجل تحقيق المساواة السكانية بين الدوائر المختلفة كلما كان ذلك ممكناً[1].

كما يلاحظ أن هناك اتفاقاً بين فقهاء القانون الدستوري الأمريكي حول المبادئ التي تنظم تقسيم الدوائر الانتخابية في مبدأين هامين هما:

– أولاً: مبدأ المساواة الحسابية.

حيث يعرف هذا المبدأ بالعنصر الكمي، وقد أوجبت المحكمة العليا على ضرورة مراعاته في كافة الانتخابات التشريعية سواء ما كان مهماً على المستوى الفدرالي، أو على المستوى المحلي[2].

وقد أجازت المحكمة العليا للمشرع أن يتعرف على مبدأ المساواة الحسابية الدقيقة سواء فيما يتعلق بالانتخابات التشريعية الخاصة باختيار أعضاء السلطة التشريعية للولاية، أو فيما يتعلق بانتخابات البلديات في داخل الولاية وذلك استناداً لأهداف مشروعة[3] وفيما يتعلق بالانتخابات التشريعية الخاصة بالولاية فقد أوصت المحكمة العليا في حكم صادر لها في عام 1964 إلى الاستناد على حالة الانحراف عن مبدأ المساواة الحسابية، والتي من بينها رغبة الولايات في المحافظة على وحدة وسلامة بعض الأقسام السياسية الفرعية مثل المقاطعات والبلديات وكذلك في حال رغبة الولاية في أن تندمج بعض الأقسام الإدارية المتلاصقة جغرافياً[4].

---

[1] عادل عبد الرحمن خليل، مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية، مرجع سابق، ص 16.

[2] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 490.

[3] حسن عبد المنعم خيري البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، المرجع السابق، ص 516.

[4] حسن عبد المنعم خيري البدراوي، الأحزاب السياسية والحريات العامة، المرجع السابق ص 517.

– ثانياً: مبدأ التمثيل العادل والفعال لكل المواطنين

يتمثل هذا المبدأ بالعنصر الكيفي في عملية تقسيم الدوائر الانتخابية وهو لا يقل من حيث الأهمية عن العنصر الكمي المتمثل في مبدأ المساواة الحسابية[1]، وقد تسنى للمحكمة العليا أن تؤكد هذا المبدأ في العديد من الدعاوى التي تتعلق بفحص دستورية بعض أنظمة تقسيم الدوائر التي من شأنها الإخلال بالمبدأ السابق، وذلك من خلال أوجه الطعن التي وجهت لأبرز نظامين استعملا بقصد الانتقاص من القوة التصويتية للأقليات العنصرية والسياسية ويتمثل هذان النظامان في نظام الدوائر متعددة العضوية و نظام التقسيم التفصيلي للدوائر الانتخابية[2].

أ. نظام الدوائر الانتخابية متعددة العضوية

ويسمح هذا النظام لناخبي كل دائرة فرعية بأن يقوموا باختيار أكثر من شخص لتمثيل الدائرة وذلك من بين عدة مرشحين بتساوي مع العدد المطلوب انتخابه عن الدائرة كلها وفقاً لقوائم وإن كان هذا النظام يستجيب في الظاهر لمبدأ المساواة الحسابية، إلا أنه يحمل بين ثناياه تناقضات مع هذا المبدأ تتمثل فيما يلي [3]:

1. من شأن تطبيق نظام الأغلبية النسبية الذي يعمل به في ظل هذا النظام أن يؤدي إلى حصول قائمة معينة لكافة المقاعد المخصصة للدائرة وهو الأمر الذي يتيح للمجموعات المتميزة عنصرياً كالبيض مثلاً فرصة للفوز بهذه المقاعد بمجرد حصولها على الأغلبية في الأصوات [4].

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، أنظمة الانتخاب في العالم وفي مصر، المرجع السابق، ص 360.

[2] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 495.

[3] عادل عبد الرحمن خليل، مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابية، المرجع السابق، ص18

[4] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 455.

2. كما يمنح هذا النظام للناخب في هذه الدائرة قوة تصويتية أكبر من القوة التصويتية للناخب في الدوائر التي تم تقسيمها لنظام العضوية الفردية باعتبار أن الزيادة في عدد الأصوات في ظل نظام العضوية المتعددة في شأنه أن يمنح القائمة كافة المقاعد. أما في حالة الدوائر المقسمة وفقاً لنظام العضوية الفردية فينحصر أمر الزيادة في فوز عضو واحد بمقعد الدائرة[1].

3. تمتع ممثلو دوائر متعددة العضوية داخل البرلمان بثقل تصويت نسبي لا يستحقونه نظراً لأنهم سيصوتون على قرارات البرلمان باعتبارهم كتلة واحدة، وهو الأمر الذي يتعارض مع مبدأ استقلال النائب.

ب. نظام التقسيم التفصيلي للدوائر الانتخابية:

يعمل نظام التقسيم التفصيلي للدوائر الانتخابية على تحقيق أحد غرضين هما:

1. الغرض الأول ويتمثل في التأثير على القوة التصويتية لبعض الأقليات لأهداف عنصرية.

2. الغرض الثاني حيث يقوم على تحقيق مصلحة حزب سياسي معين.

- **المطلب الثالث: التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر في مصر**

تقود دراسة الدوائر الانتخابية في ظل التشريع المصري إلى تناول مسألتين هامتين هما:

- أولاً: الاختصاص بتحديد الدوائر في ظل الدستور المصري الصادر عام (1971).

---

[1] نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المرجع السابق، ص 233.

قرر الدستور المصري الدائم الصادر في عام (1971) ضرورة أن يتم تحديد الدوائر الانتخابية بقانون يصدر من السلطة التشريعية المتمثلة في مجلس الشعب[1]، ويرى بعض الفقهاء أنه بمقتضى النص الدستوري سالف الذكر لا يجوز لأي سلطة أخرى غير السلطة التشريعية أن تتدخل في موضوع إنشاء وتجديد وتعديل أوضاع الدوائر الانتخابية باعتباره في الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون، ومن ثم لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تتدخل في هذا الشأن أيا كانت الظروف سواء أكانت من قبيل الظروف العادية أم من قبيل الظروف الاستثنائية[2].

ويترتب على إعمال الرأي السابق تعطيل أحكام النصوص الدستورية الصريحة التي تخول السلطة التشريعية الحق في تفويض السلطة التنفيذية في إصدار تشريعات معينة، ولا شك في أن مسألة تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية يحتاج إلى خبرات السلطة التنفيذية، ومن ثم فلا مفر أن يفوض البرلمان السلطة التنفيذية لإصدار قرارات لها قوة القانون في هذه الشأن، وذلك تطبيقاً لنص المادة (180) في الدستور ما دام أن هذا التفويض محدد المدة، وكانت الكلمة الأخيرة بشأن الأمور موضوع التفويض لمجلس الشعب فإذا لم يقرها زال ما لها من قوة القانون[3].

كما يلاحظ أن الرأي السابق يتعارض مع ما اتجهت إليه المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر في (1986) من أن القرارات الصادرة بقوانين في حالة الضرورة يمكنها أن تتناول بالتنظيم كل ما يمكن أن يتناوله القانون، بما في ذلك الموضوعات التي نص الدستور على أن يكون أمر تنظيمها منوطاً بالسلطة التشريعية.

---

[1] سامي جمال الدين، دور القضاء في تكوين مجلس الشعب والرقابة على صحة عضويته، مجلة الحقوق ، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العددان الثالث والرابع، (1990)، ص 42 وما بعدها.

[2] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص 457.

[3] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، أنظمة الانتخاب في العالم وفي مصر، المرجع السابق، ص 356.

– ثانياً: التنظيم القانوني لعملية تقسيم الدوائر في ظل الدستور المصري

إن الوضع القانوني المقرر في ظل الدستور المصري الصادر عام (1971) سنعرضه كما يلي:

1. تقسم الدوائر الانتخابية بقانون لضمان سلامة تقسيمها، وحتى يكون بعيداً عن تدخل جهة الإدارة بإصدار القرار الخاص بالدوائر[1]، ويختلف تحديد الدوائر من ناحية حجمها حسب نظام الانتخاب المتبع، ففي الانتخاب الفردي يكثر عدد الدوائر الصغيرة، بينما في نظام الانتخاب بالقوائم تكون كبيرة وعددها قليلاً[2].
2. الدوائر الانتخابية طبقاً للقانون رقم (114) لسنة (1983) بعد تطبيق أحكام القانون رقم 1983/114 والأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة رقم (188) لسنة (1986) بالسماح للمستقلين بالتشريع في دوائر المقعد الفردي الذي كان مخصصاً للمرأة بعد إلغائه، أصبح عدد الدوائر الانتخابية ثمان وأربعين دائرة انتخابية وبعدد الأعضاء الممثلين لها بعدد أربعمائة وثمانية وأربعين عضواً مع مراعاة أن يكون نصف الأعضاء من بين العمال والفلاحين[3].
3. اتساع الدوائر الانتخابية بصدور القرار رقم (106) لسنة (1990) تقسيم الدوائر الانتخابية بالدولة بالقرار بقانون رقم (206) سنة (1990) إلى مائتين واثنتين وعشرين دائرة انتخابية وبهذا القسم قد ازداد عدد الدوائر الانتخابية.

فقد نصت المادة الأولى من القرار بالقانون السابق الذكر بأنه: (يتألف مجلس الشعب من أربعمائة وأربعة وأربعين عضواً على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويجوز

---

[1] هاني الحواري وآخرون، الأنظمة الانتخابية المعاصرة، المرجع السابق، ص 206.

[2] نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المرجع السابق، ص 245.

[3] صلاح الدين فوزي، البرلمان، المرجع السابق، ص 212.

لرئيس الجمهورية أن يعين عشرة أعضاء على الأكثر في مجلس الشعب وتنص الفقرة الأولى من المادة الخامسة عشرة على أنه ينتخب عضو مجلس الشعب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة في الانتخابات).

وتنص المادة الخامسة على أنه: (إذا كان المرشحان الحاصلان على الأغلبية المطلقة من غير العمال والفلاحين أعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات، وأعيد الانتخاب في الدائرة بين المرشحين من العمال والفلاحين الذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات ومن هذه الحالة يعلن انتخاب الحاصل منهما على أكبر عدد من الأصوات، إذا لم تتوافر الأغلبية المطلقة لأحد من المرشحين في الدائرة أعيد الانتخاب بين الأربعة الحاصلين على أعلى الأصوات بشرط أن يكون أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين).

وتنص المادة السابعة من ذات القانون على أنه: (إذا لم يرشح العمال والفلاحون أجري الانتخاب في موعده، وأعلن فوز من يحصل منهما على 10% من عدد أصوات الناخبين المقيدين بالدائرة وإذا لم يرشح في الدائرة سوى شخص واحد أعلن فوزه في الانتخابات إذا حصل على النسبة المشار إليها في الفقرة السابقة، ولا يجري انتخاب تكميلي لاختيار العضو الثاني من بين العمال والفلاحين إذا كان من أعلن فوزه من غيرهم) .

وإذا رشح في الدائرة أكثر من مرشحين وكان واحد منهم فقط من العمال والفلاحين أعلن فوز هذا المرشح إذا حصل على توافر الأغلبية المطلقة لأحدهم أعيد الانتخاب بين الإثنين الحاصلين على الأصوات[1]، وفي الأحوال التي لا يحصل المرشح فيها نسبة العشرة في المائة المشار إليها في الفقرة السابقة يجري انتخاب تكميلي يشمل المقعد الذي كان مرشحاً له.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، المرجع السابق، ص 475.

ويتضح من مطالعة النصوص سالفة الذكر أن القرار بقانون رقم (201) سنة (1990) قد تميز بما يلي:

1. إنه اعتمد على نظام الانتخاب الفردي القائم على ضرورة تمثيل العمال والفلاحين بنسبة (50%) على الأقل.
2. هجر نظام التمثيل النسبي والعودة إلى نظام الانتخاب بالأغلبية.
3. رفض المشرع بموجب هذا القرار بقانون الأخذ بقاعدة الفوز بالتزكية وذلك في حالة وجود مرشح واحد في الدائرة و كذلك في الحالة التي لا يوجد فيها إلا مرشح واحد فقط من العمال والفلاحين من بين المرشحين في الدائرة، حيث يرى المشرع ضرورة إجراء الانتخابات في موعدها على أن يعلن فوز المرشح إذا نجح في الحصول على 10% على الأقل من الأصوات الصحيحة للناخبين [1].

وقد انتقد بعض الفقهاء مسلك المشرع سالف الذكر مؤكدين أنه كان يتعين على المشرع في الحالات سالفة الذكر أن يقرر بنجاح المرشح بالتزكية، باعتبار أن وجود الأصوات أو أكثر في تلك الحالات يدل على وجود تأييد صحيح من قبل ناخبي الدائرة له حيث يستدل على هذا التأييد من أحجام المرشحين الآخرين عن خوض غمار المعركة الانتخابية في مواجهته، وهو الأمر الذي ينفي معه أنه حكمه في اشتراط حصول المرشح على نسبة 10% المشار إليها كشرط للفوز [2].

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتب القانونية، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000، ص 705.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية- دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص 918.

4. أوجب هذا القرار ضرورة إجراء انتخابات تكميلية في حالة خلو مكان العضو بالمجلس قبل انتهاء مدة عضويته مع عدم الإخلال بما توجبه المادة الثانية بفقرتها الأولى من ضرورة انتخاب عضو عن كل دائرة من العمال والفلاحين.

المطلب الرابع: التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية في لبنان

بتاريخ (1960/4/26) صدر قانون انتخاب حاول التجاوب مع بعض الرغبات ومواكبة بعض المتغيرات التي أسفرت عنها أحداث العام (1958)، وأبرز الإصلاحات التي أدخلها قانون العام (1960) على العملية الانتخابية تتجلى في جعل لبنان مقسماً إلى (26) دائرة انتخابية بعد تقسيم المحافظات الخمس إلى دوائر انتخابية ، وفي (1992/7/23) صدر تعديل على قانون الانتخاب وطبقت معايير مختلفة بالنسبة لتوزيع الدوائر الانتخابية ، ففي الجنوب دمجت محافظتا الجنوب والنبطية في دائرة انتخابية واحدة، وجعل كل من محافظة بيروت ومحافظة لبنان الشمالي دائرة واحدة ، وتم اعتماد القضاء كدائرة انتخابية في جبل لبنان والبقاع ، وفي عام (1996) اعتمدت معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية ، فأصبحت المحافظة دائرة انتخابية في كل من محافظات بيروت والشمال والبقاع ، وتم دمج محافظتي الجنوب والنبطية في دائرة واحدة وجعل القضاء دائرة انتخابية في جبل لبنان فتشكل من (6) أقضية[1].

وفي (2000/1/13) نشر قانون جديد للانتخاب وجرت على أثره الانتخابات النيابية ، وتميز القانون الجديد بتقسيم لبنان إلى (14) دائرة انتخابية على الشكل التالي: محافظة بيروت (3) دوائر، ومحافظة جبل لبنان (4) دوائر ، ومحافظة لبنان الشمالي دائرتان ، ومحافظة لبنان الجنوبي ومحافظة النبطية دائرتان ، ومحافظة البقاع (3) دوائر ، ونصت المادة (71) من

---

[1] محمد المجذوب (2002). القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم). الطبعة الرابعة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.، ص ص 397-398.

القانون على اعتبار الدائرتين الانتخابيتين في الجنوب دائرة واحدة بسبب الأوضاع الاستثنائية في بعض مناطق الجنوب ، ولعل المأخذ الأكبر الذي يتجلى في طريقة تقسيم الدوائر الانتخابية يتضح في الإخلال الجسيم بمبدأ المساواة في توزيع المقاعد النيابية ، فالمعيار الذي اعتمد في تقسيم المحافظات ودمج الأقضية هو معيار كيفي ، وهو مفصل على قياس أشخاص أو فئات وهو خاضع لاعتبارات سياسية محلية ضيقة ، فالقانون لم يعتمد الإقليم الإداري الثابت وهي المحافظة ولا الوحدات الإدارية الأصغر وهي الأقضية ، ولم يعمد إلى إنشاء وحدات إدارية جديدة تتلاءم مع حاجات المواطنين ومصالحهم ، بل تم رسم الدوائر الانتخابية الجديدة بشكل لا يرتكز على أي معيار موضوعي [1].

وعند إمعان النظر في كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية يلاحظ أن عملية الاستنساب كانت واضحة ، فقضاء (المنية – الظنية) قُسم إلى قسمين وألحق كل قسم بدائرة مختلفة ، وفصل قضاء (بشري) من محيطه السياسي والاجتماعي والإداري الطبيعي ودمج بقضاء عكار ومنطقة الظنية دون أن يكون بينها رابط عمراني ، وقضاء جزين ألحق بدائرة النبطية ، وقضاء بنت جبيل ألحق بدائرة صيدا دون أي مبرر ، والتقسيمات الانتخابية راوحت بين دوائر تعتمد محافظتي معاً كالجنوب والنبطية ودوائر تعتمد أكثر من قضاءين كبشري وعكار والمنية ، ودوائر تعتمد قضاءين كبعبدا وعاليه وكذلك كسروان وجبيل، ودوائر تعتمد قضاء واحداً كتقسيمات البقاع والشوف والمتن، ودوائر تقسم إلى وحدة إدارية متكاملة كتقسيم العاصمة بيروت إلى (3) دوائر [2].

---

[1] محمد المجذوب (2002)، المرجع السابق، ص ص 399-400.

[2] محمد المجذوب (2002)، المرجع السابق، ص ص 400-401.

ويلاحظ أن المشرع اللبناني بعد أحداث 1958 اعتمد في قانون الانتخاب الذي وضعه في سنة 1960 دائرة انتخابية متوسطة الحجم، بهدف مراعاة الأضلاع الثلاثة للصفة التمثيلية أي تمثيل الطائفة وتمثيل المنطقة وتمثيل مجموع الأمة، و تجدر الإشارة هنا إلى أن الدستور اللبناني (حتى المعدل بعد الطائف) لا يلحظ أية قاعدة للدائرة الانتخابية الأمر الذي كان يترك الباب مفتوحاً لتكييف هذا الأمر مع التطورات المستجدة بموجب قانون جديد للانتخاب. الذي طرأ على هذا الموضوع، هو أن "وثيقة الطائف" (المسماة أيضاً وثيقة الوفاق الوطني) نصت في البند /4/ من " الإصلاحات السياسية" على أن "الدائرة الانتخابية هي المحافظة" إلا أن هذا البند لم يدرج في الدستور، والسؤال المطروح هو: هل يعني ذلك أن المشرع صرف النظر عن هذا الأمر دستورياً وأسقطه، أم أنه يبقى معمولاً به كمرجع لكل قانون انتخاب يأتي فيما بعد، ويتحجر القانون الانتخابي على هذه القاعدة إلى ما لا نهاية؟[1].

والذي حصل أنه بمناسبة أول عملية انتخابية جرت بعد " اتفاق الطائف " أي سنة 1992، قام المشرع بتعديل قانون الانتخاب (بالقانون رقم 92/154) ونص فيه (المادة 2) على أن الدائرة الانتخابية هي المحافظة، وأدرج في المادة اللاحقة (المادة 3) استثناء لهذه القاعدة بالنسبة لمحافظة جبل لبنان ومحافظتي الجنوب والبقاع، وعلى هذا الأساس جرت انتخابات سنة 1992، ولم يكترث لها الناس كثيراً بسبب المقاطعة الكبيرة لها التي كان الغرض منها أمرين:

---

[1] عادل بطرس (1998)، المجلس الدستوري والطعون النيابية (1996 – 1997) – تحاليل – قرارات – قوانين، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص 25.

تسجيل موقف من القانون، وتوجيه رسالة إلى المعنيين لتعديل الوضع. لكن ذلــك قوبــل بعــدم الاكتراث التام[1].

لا بل الأمر ذاته تكرر بمناسبة الانتخابات التي حصلت سنة 1996 ، حيث قام المــشرع بتكرار الأمر نفسه فقامت اعتراضات بوجهه لم يكترث لها إطلاقاً، لا بل أنه عندما أفصح عــن رغبته في أن يدخل كلمة " وللمرة الأخيرة " بعد كلمة " لمرة واحدة " على الاستثناء جرى سعي أدى إلى صرف النظر عنها فتكرر الأمر ذاته مما أبقى الشعور ذاته قائماً وحمل عــدداً كافيــاً من النواب في الطعن بدستورية قانون الانتخاب رقم (1996/530) فأبطلت بعض مواده وتمــت الاستعاضة عنها في القانون رقم (1996/587) حيث أضيفت عبارات "ولأسباب ظرفية متــصلة بالمصلحة العامة العليا"، أي بما كان قد أوحى به قرار المجلس الدستوري، الذي انطلق من مبدأ المساواة بين اللبنانيين، ومن أن الاستثناء يجب أن يبرر بأسباب تحمل على ذلك، والاعتــراض بهذا الخصوص كان يقوم بسبب ما رآه البعض، من أن تفصيل الدوائر الانتخابيــة علــى هــذا الشكل إنما يأتي خصيصاً لملاءمة بعض الأشخاص من جهة، والإبقاء على حالة القهر والإحباط لدى فريق كبير من اللبنانيين من جهة أخرى[2].

هذا فضلاً عن أن الدائرة الانتخابية الكبيرة، مع فقدان التنظيم الحزبي الصحيح، من شأنها أن تولي أصحاب السلطان المعنوي والمادي سلطة التحكم بالعملية الانتخابية برمتهــا، كمــا أن نظاماً من هذا النوع ليس من شأنه على الإطلاق أن يأتي بمجموعات متجانسة من النواب بقــدر

---

[1] عادل بطرس (1998)، المرجع السابق، ص 25.

[2] عادل بطرس (1998)، المرجع السابق، ص ص 25 – 26.

ما يأتي بمن يرتبطون بعلاقة التبعية، الأمر الذي يتنافى مع مبـدأ الاسـتقلالية الـذي وضـعه الدستور، وما يشجع هذه الحالة أيضاً هو بقاء النفقات الانتخابية بلا تحديد سقف لها [1].

وعدا عما ذكر فإن الدستور اللبناني نص في المادة 24 الجديدة منه وفي هذا الخصوص، على أن المقاعد النيابية توزع أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين. ب- نسبياً بين طوائف كل من الفئتين. ج- نسبياً بين المناطق، ولا تجري الانتخابات في الواقع على أساس المحافظـة إلا في بيروت، حيث إن بيروت وحدها تشكل دائرة انتخابية واحدة بكل معنى الكلمـة. أمـا بقيـة المحافظات (عدا محافظة جبل لبنان) وإن كانت تشكل دائرة انتخابية واحدة، فالانتخابـات فيهـا تجري على أساس مناطق متعددة (هي الأقضية بالذات) مخصص لكل منطقة عدد مـن النـواب نسبة إلى طوائفهم ، وأن اشترك جميع الناخبين في المحافظة بانتخاب الجميع[2].

ويمكن القول أيضاً إن النظام الانتخابي غير مرض، لا من أجل تلبية متطلبـات الفئـات اللبنانية ولا من أجل تأمين التطلعات وحاجة التطور، وقد صدر قـانون انتخـاب جديـد رقـم (96/530) ونشر في 1996/7/12 بـ /36/ يوماً فقط. وإذا ما احتسبنا تـاريخ نـشر القـانون المعدل رقم (96/587) وهو (1996/8/14) فيكون الفارق /3/ أيام وهذا في الحقيقـة والواقـع وفي نظر العديد من المراقبين ليس انتخاباً حقيقاً بالرغم من رأي كبريات الدول في هـذا الأمـر وهو رأي مصلحي على كل حال سوف يسجله التاريخ[3].

---

[1] عادل بطرس (1998)، المرجع السابق، ص 26.
[2] عادل بطرس (1998)، المرجع السابق، ص ص 26- 27.
[3] عادل بطرس (1998)، المرجع السابق، ص 27.

ومما يعزز هذه المآخذ التجاوزات العديدة التي رافقت عمليات الانتخاب، والتـــي حملــت العديد من المسؤولين فور انتهاء هذه العمليات، لا بل بعد يوم لانتهائها، على الإقــرار بتخلــف القانون الذي جرت الانتخابات سنداً لأحكامه، وعلى دعوة وزير العدل لإعداد قانون عصري من أجل المستقبل[1].

المبحث الرابع: الرقابة القضائية على تحديد الدوائر الانتخابية

يعتبر تحديد الدوائر الانتخابية من أهم الإجراءات الممهدة للانتخابات بصفة عامة، ولضمان مشروعية تحديد الدوائر الانتخابية بكفالة مبدأ المساواة فيما بينها من حيث عدد السكان القاطنين بها وعدد النواب، ولتحقيق هذا التناسب في كل الدوائر الانتخابية يستدعى خضوع إجراءات تحديدها لرقابة تحقق هذه الأمور.

وتعد الرقابة القضائية على مختلف نشاطات السلطات العامة في الدولة أحد الضمانات الأساسية والفعالة للحقوق والحريات العامة، فهي التي تحقق لنصوص الدستور والقوانين فعاليتها، إذ لا قيمة لتلك النصوص وما تقرره من حقوق وحريات وما تضعه من ضمانات للأفراد، إذا لم تقترن بتنظيم رقابة قضائية على أعمال الهيئات الحاكمة، إذ لا قيمة لتلك الحقوق ما لم تكن هناك أداة للدفاع عنها أو وسيلة لحمايتها[2]، فالرقابة القضائية هي الضامن الحقيقي لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم[3].

وانطلاقاً من هذه الحقيقية نحاول معرفة مدى تطبيقات بعض الدول لرقابة القضاء على تحديد الدوائر الانتخابية، وسيتم من خلال هذا المبحث إلقاء نظرة على مدى تصدي القضاء

---

(1) عادل بطرس (1998)، المرجع السابق، ص 27.

(2) داود عبد الرزاق الباز، المرجع السابق، ص 443.

(3) محمود محمد حافظ، الوجيز في النظم السياسية، والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1976، ص 33.

الدستوري للرقابة على تحديد الدوائر الانتخابية في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ولبنان.

الفرع الأول: الرقابة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية

أسند الدستور الأمريكي مهمة تحديد الدوائر الانتخابية، وعدد المقاعد المطلوب شغلها في مجلس النواب الأمريكي إلى الكونجرس وحده، مع تأكيده على أن يكون لكل ولاية عدد من الممثلين متناسباً مع عدد السكان.

أما بشأن تقسيم الدوائر الانتخابية الخاصة بكل ولاية، منح الاختصاص بشأنها إلى السلطة التشريعية المحلية دون تدخل من جانب الحكومة الفيدرالية، ففي بداية الأمر تمتعت هذه المجالس (الكونجرس والمجالس التشريعية) بحرية مطلقة في تحديد وتقسيم الدوائر الانتخابية، وكذا تحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها في هذه المجالس، الأمر الذي أدى إلى طغيان فكرة اللامساواة في التقسيم لأسباب عرقية، فالتقسيم في غالب الأحيان يصب في تحقيق أكبر قدر من التمثيل للبيض على حساب السود حيث غلب على هذه التقسيمات الطابع السياسي، الذي تشبث به القضاء الأمريكي في هذه المرحلة واعتبر من المبادئ التي تمنع من تصدي القضاء لما تقوم به هذه المجالس في تحديد الدوائر الانتخابية، مؤكداً ذلك في حكم صادر عن المحكمة العليا عام 1949 بشأن طعن ضد أحد التقسيمات غير العادلة بولاية إلينوي (Illnois) عام 1939 إذ جاء حكمها بأن مسألة التمثيل غير المتساوي ليست من اختصاص المحكمة، بل هي قضية سياسية لا تخضع لرقابة القضاء، وأن مسألة تصحيح أوضاع تلك الدوائر يقع في الأصل على عاتق الكونغرس فيما يتعلق بالانتخابات التشريعية الفيدرالية، وعلى عاتق المجالس النيابية الخاصة بكل ولاية[1].

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 786،

إلا أن هذا الوضع الذي دام ثماني عشرة سنة شهد تحولاً جذرياً في القضاء الأمريكي من خلال إحدى القضايا التي أثيرت أمام المحكمة العليا سنة 1962 وهي قضية باكير (Baker. V carr) بشأن عدم عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية بولاية تنيسي (Tennessee) عندما اعتمدت هذه الأخيرة في تقسيمها للدوائر الانتخابية على الإحصاء السكاني لسنة 1990، إذ وصفت المحكمة هذا التقسيم بالعشوائي، وبموجب هذا الحكم عدلت المحكمة عن أحكامها السابقة واعتبرت أن عملية تقسيم الدوائر الانتخابية من صميم اختصاص القضاء، مع إقرارها لنفي الصبغة السياسية على عملية تقسيم الدوائر الانتخابية[1]، وانطلاقاً من هذا الحكم أصبح القضاء الأمريكي يمارس رقابته على مدى دستورية تقسيم الدوائر الانتخابية مؤكداً على ضرورة احترام قاعدة المساواة الحسابية القائمة على التعداد السكاني لكل دائرة انتخابية في حكم صادر سنة 1964 في قضية وسبيري (Wesberry) ضد ساندرز (sanders) على أساس أن التفاوت بين عدد سكان الدوائر الانتخابية، يؤدي إلى تفاوت الوزن النسبي لصوت الناخب بتفاوت عدد الناخبين الذين يختارون نائباً واحداً في كل دائرة، وأن هذا التفاوت ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة في التمتع بحق الانتخاب، وهو حق دستوري مقرر وأصيل[2]، وكما أكدت على ضرورة المراجعة الدورية للتقسيم وفقاً لما قد يطرأ على عدد السكان من زيادة أو نقصان، في حكم لها سنة 1983 بشأن تقسيم الدوائر في ولاية نيوجيرسي (New Jersey) على أثر التعداد السكاني العام الذي جرى عام 1980، حيث قررت بعدم دستورية هذا التقسيم، على أساس أن الفوارق بين الدوائر الآهلة بالسكان وتلك القليلة العدد تتجاوز نسبة 10%[3]، ومن ذلك يتبين أن القضاء الأمريكي اعتبر أن التقسيم الذي لا يعتمد المساواة العددية للسكان في تقسيم الدوائر

---

[1] محمود محمد حافظ، الوجيز في النظم السياسية، والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1976، ص 34.

[2] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 788، وكذلك داود عبد الرزاق الباز، المرجع السابق، ص 441.

[3] داود عبد الرزاق الباز، المرجع نفسه، ص 441.

الانتخابية مع إهمال المراجعة الدورية لعدد السكان، يعتبر تقسيماً غير دستوري يمكن الطعن فيه أمام القضاء.

– الفرع الثاني: الرقابة القضائية في فرنسا

إن المشرع الفرنسي ممثلاً في الجمعية الوطنية هو صاحب الاختصاص الأصيل في تقسيم الدوائر الانتخابية بموجب المادة 125 من قانون الانتخاب الفرنسي، ونظراً للإلحاح المتزايد للفقه الفرنسي على ضرورة ممارسة الرقابة من قبل المجلس الدستوري الفرنسي على تقسيم الدوائر الانتخابية، بنفس الأسلوب الذي تمارسه المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية، لم يتدخل المجلس ولم يستجب لهذه النداءات حتى مطلع سنة (1976) حين خطى خطوة نحو التحرر وممارسة الرقابة، بقراره المتعلق بأحد القوانين العضوية الذي حدد أعضاء مجلس الشيوخ تطبيقاً لأحد القوانين الانتخابية الذي لم يحترم مبدأ المساواة بين الناخبين.

إذ اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي لضمان مبدأ المساواة بين الدوائر الانتخابية، ومبدأ التناسب بين النواب وعدد الناخبين في كل الدوائر على النصوص الدستورية، خاصة المادة (3/3) من الدستور التي تنص على عمومية وسرية الاقتراع الذي يتحقق من خلاله مبدأ المساواة، وكذلك المادة (2) من الدستور التي تقضي بأن الجمهورية تحقق المساواة بين المواطنين وهم متساوون أمام القانون لا تمييز بينهم بسبب الأصل أو العرق أو الدين، وتطبيقاً كذلك لنصوص المواد من 1 إلى 5 من مقررات اللجنة الدولية للقوانين في مؤتمر بانكوك عام 1965، القاضية بضرورة المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية، لتحقيق الضمان الفعال لمبدأ المساواة بين الدوائر الانتخابية، وكذا التناسب بين النواب وعدد الناخبين في كل الدوائر، على اعتبار أن المراجعة الدورية لتقسيم الدوائر الانتخابية تعد من الضمانات الأساسية التي يقوم

عليها أي نظام نيابي[1]، وكذا نص المادة 125 من قانون الانتخاب الفرنسي القاضية بوجوب مراجعة حدود الدوائر الانتخابية وفقاً للتطورات الإحصائية لعدد السكان.

بناء على ذلك قضى المجلس الدستوري بتاريخ 8 آب 1985 بعدم دستورية نص المادة الرابعة فقرة 20 من القانون الخاص بتحديد الدوائر الانتخابية في إقليم كاليدونيا الجديدة، الذي أخل بالوزن النسبي لصوت الناخب نظراً لتفاوت عدد المواطنين الذين يختارون نائباً واحداً في كل دائرة، والذي نال من مبدأ المساواة بين المواطنين في التمتع بحق الانتخاب المكفول دستورياً[2].

وبعد قضاء المجلس الدستوري بعدم دستورية تقسيم إقليم كاليدونيا الجديد، قام البرلمان بإجراء تعديل للقانون السابق برفع عدد نواب منطقة الجنوب من 18 إلى 21 نائباً، وبذلك قلص هذا التعديل حدود النسبة في التمثيل بين منطقة الجنوب ومنطقة الشمال القليلة السكان من 02،13% إلى 01،83%، قضى المجلس الدستوري بتاريخ 23 آب 1985 بأن هذا القانون الجديد يحقق المساواة التقريبية بين الدوائر الانتخابية ولا يتجاوز الحدود المقبولة، ويرى بعض الفقهاء أن هذا القرار الأخير للمجلس الدستوري بخصوص النسبة الأخيرة ترك قدراً من الحرية للمشرع في هذا المجال، وبناء على هذه القرارات أرسى المجلس الدستوري مجموعة من

---

[2]محمود محمد حافظ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ، 1976، ص 35.

[2] في 26 تموز 1985 تمت الموافقة على القانون المتعلق بتعديل الدوائر الانتخابية في إقليم كاليدونيا الجديدة خصص له 48 مقعداً وزعت على النحو التالي: 18 مقعداً لمنطقة نوميا، و 9 مقاعد لكل من المنطقة الشمالية والجنوبية، و7 مقاعد لجزر ليوتي، وظهر من خلال هذا التوزيع للمقاعد، بأن النائب في منطقة جزر ليوتي يمثل حوالي 4727 مواطناً، وفي المناطق الأخرى يمثل النائب ما يقارب 2400 مواطناً، مما أوجد عدم المساواة في التمثيل، وأضر على وجه الخصوص بمنطقة نوميا، حيث بلغ الفارق في التمثيل بين هذه المنطقة ومنطقة جزر ليوتي نسبة 1: 2،3% الأمر الذي أثار حفيظة بعض أعضاء البرلمان الذين طالبوا من المجلس الدستوري بتطبيق النصوص الدستورية التي تقر بضمان مبدأ المساواة بين المواطنين، وهي الحجة التي اعتمد عليها المجلس الدستوري في قراره القاضي بعدم دستورية نص المادة 4 من هذا القانون بتاريخ 8 آب 1985.

القواعد العامة التي يجب على السلطات العامة في الدولة سواء تعلق الأمر بالبرلمان أو الحكومة مراعاتها عند تقسيمها للدوائر الانتخابية تتمثل في:

1. أن يتم تحديد عدد النواب وتوزيعهم على الدوائر الانتخابية بحسب التقسيم الإداري للدولة من الناحية الجغرافية، ومن ثم يجب مراعاة الحدود الإقليمية عند تحديد الدوائر الانتخابية، ذلك أن مراعاة التقسيم الإداري للدولة من الناحية الجغرافية يعد من العناصر الأساسية لضمان سلامة الانتخاب، وصدق تعبيرها عن إرادة مواطني الإقليم بفرنسا.
2. يجب مراعاة الوحدة الإقليمية عند تحديد الدوائر الانتخابية، بمعنى أن يتم تقسيم الدوائر الانتخابية في الإطار الجغرافي لإقليم معين، مع مراعاة استقلال الدوائر الانتخابية الممثلة لإقليم آخر ملاصق دون إحداث تفتيت للأقاليم وإدخال دوائرها في بعضها بعضاً لتحقيق أهداف غير شرعية بتمزيق الدوائر الانتخابية التي تشكل معقلاً للمعارضة[1].
3. يجب مراعاة التناسب بين عدد النواب والمواطنين في كل الدوائر الانتخابية بهدف تحقيق المصلحة العامة، وأن القاعدة الدستورية المتعلقة بالمساواة في الاقتراع يجب أن تراعيها الحكومة في عملية تقسيم الدوائر، مع الالتزام بقاعدة المراجعة الدورية وفقاً لما تقرره المادة 125 من قانون الانتخاب الفرنسي التي تقرر بأنه تجرى مراجعة دورية بحدود الدوائر الانتخابية وفقاً للتطورات الإحصائية لعدد السكان[2].

---

[1] زكريا زكريا محمد المرسي المصري ، المرجع السابق ، ص 519

[2] عفيفي كامل عفيفي ، المرجع السابق ، ص 78

– أسس رقابة المجلس الدستوري الفرنسي :

اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي في رقابته على مدى مشروعية تقسيم الدوائر الانتخابية على نظرية الخطأ الظاهر في التقدير[1]، والتي تعد من النظريات الحديثة التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي لبسط رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، بهدف تحقيق التوازن أو التوفيق بين اعتبارات حقوق وحريات الأفراد، وفعالية أعمال الإدارة ونشاطها في ظل الظروف المتغيرة، إذ بموجب هذه النظرية استطاع مجلس الدولة الفرنسي أن يحد من سلطة الإدارة التقديرية من خلال مراقبة مدى ملاءمة أعمال الإدارة وقراراتها الإدارية للأوضاع أو الحالات التي صدرت بشأنها، ذلك أن هذه النظرية تجاوزت فكرة رقابة التكييف القانوني، إلى مجال جديد وهو تقدير مدى ملاءمة القرارات أي اختيار القرار[2]، إذ أصبحت هذه النظرية صالحة لاستيعاب التطورات التي أصابت مختلف جوانب النشاط الإداري في نهاية القرن العشرين، والذي أدى إلى اتساع مجال السلطة التقديرية للإدارة، بهدف حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة أثناء استخدامها لسلطتها التقديرية فيما تتخذه إلى التعمق لتفادي العيوب أو النتائج غير المألوفة التي قد تشوب الرقابة على مشروعية هذه القرارات[3].

وقد استعان المجلس الدستوري الفرنسي بهذه النظرية في مجال رقابته على تقسيم الدوائر الانتخابية حسب رأي الفقه الدستوري من خلال تلميحه لهذه النظرية في حيثيات قراره الصادر بشأن تقسيم دوائر إقليم كاليدونيا الجديدة السابق الإشارة إليه، حيث ربط هذه النظرية بقاعدة التناسب بين عدد سكان دائرة وأخرى أثناء عملية تقسيم الدوائر الانتخابية، حيث أكد في

---

[1] رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 199 وما بعدها، سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 290 وما بعدها.

[2] محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة 35، العدد الأول، القاهرة، 1991، ص 82 وما بعدها.

[3] سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية، المرجع السابق، ص 290.

قراره بأن الفارق في التمثيل الذي وصل إلى النسبة: (1: 3: 2) يكشف عن خطأ ظاهر في التقدير من قبل المشرع، وأن الفارق الذي جاء به التعديل الذي وصل إلى نسبة و83.1% لا يتجاوز الحدود المقبولة في تحديد الدوائر الانتخابية ولا يكشف عن خطأ ظاهر.

وبالرغم من اختلاف دور المجلس الدستوري في الرقابة عن دور مجلس الدولة، على أساس أن مجلس الدولة تنصب رقابته على أعمال الإدارة، بينما تنصب رقابة المجلس الدستوري على القوانين هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن القاضي الدستوري إزاء المشرع لا يكون له نفس الوضع الذي يكون للقاضي الإداري في مواجهة الإدارة، فالإدارة لها سلطة تقديرية أما المشرع في البرلمان فيتمتع بسلطة سياسية[1]، إلا أن المجلس الدستوري أكد تطبيق نظرية الخطأ الظاهر من خلال مراقبة مدى تقدير المشرع في تحديد الدوائر الانتخابية لتحقيق المصلحة العامة، التي يجب أن تكون الأساس الذي يعتمد عليه هذا الأخير في تحديده هذا، ذلك أن اتساع الفوارق من حيث عدد السكان بين الدوائر الذي يمكن أن يحدثه المشرع يبين بوضوح الانحراف عن المصلحة العامة الناتج عن الإخلال بمبدأ المساواة أو قاعدة التناسب التي يجب مراعاتها من قبل المشرع، ومن ثم تتجلى إمكانية تطبيق الخطأ الظاهر في تقدير المشرع[(2)].

يتضح مما سبق بأن المشرع الفرنسي عند تقسيمه للدوائر الانتخابية كان يجب عليه مراعاة المصلحة العامة التي لا تتحقق إلا إذا تحققت المساواة في الثقل النسبي لصوت الناخب من جهة، وتكافؤ الفرص في التمثيل من جهة أخرى وذلك من خلال التوزيع العادل للدوائر

---

[1] زكريا زكريا محمد المرسي المصري ، المرجع السابق ، ص 550

[(1)] زكريا زكريا محمد المرسي المصري، المرجع السابق، ص 551.

الانتخابية، إذ يؤدي التقسيم الذي لا يراعى هذه المبادئ إلى وصفه بالتقسيم المخالف للدستور ومن ثم لا يتحصن من رقابة القضاء الدستوري في جميع الأنظمة السابق دراستها [1].

والملاحظ أن نظام الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية[(2)] أكثر فعالية وحماية لحقوق وحريات المواطنين من نظيره الفرنسي على أساس أن نظام المحكمة العليا الأمريكي يقر للأفراد بحق منازعة النص التشريعي المخالف للدستور أمام المحاكم على مختلف درجاتها، في حين أن الرقابة السياسية في فرنسا تقوم بها هيئة سياسية وهي المجلس الدستوري الذي لا يمكن اللجوء إليه لتقرير عدم دستورية القوانين إلا من قبل مؤسسات سياسية محددة بنص الفقرة الثانية من المادة 61 من الدستور الفرنسي إذ لا يملك الأفراد صفة الطعن بعدم دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري، وهو ما حاول الرئيس الفرنسي فرنسوا ميتران تحقيقه باقتراح تعديل الفقرة الثانية من المادة 61 من الدستور سنة 1990، تتيح لكل فرد بأن يدفع بعدم دستورية عن طريق الدعوى الفرعية كلما شعر بأن حقوقه الأساسية التي يضمنها الدستور قد انتهكت، إلا أن هذا الاقتراح قوبل بالرفض من قبل البرلمان[(3)].

---

[1] إبراهيم الحمود، توسيع اختصاصات المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الحقوق، الكويت، السنة الثامنة عشر، العدد الأول، 1994، ص 216 .

[(2)] ومن الدول العربية التي يتطابق نظام رقابتها الدستورية مع النظام الأمريكي جمهورية مصر العربية، ومن السوابق القضائية في مصر بشأن الرقابة على تحديد الدوائر الانتخابية الحكم الصادر من المحكمة الدستورية بتاريخ 19 أيار 1990 بإلغاء القانون المحدد للدوائر الانتخابية لإخلاله بمبدأ المساواة في التمثيل ، عبد اللاه شحاته الشقاني، المرجع السابق، ص 256 وما بعدها.

[(3)] يختص المجلس الدستوري بفحص دستورية القوانين متى أحيلت إليه، قبل إصدارها والتصديق عليها، من رئيس الجمهورية، أو من رئيس الوزراء أو من رئيس الجمعية الوطنية أو من رئيس مجلس الشيوخ أو من ستين عضواً أو ستين سناتوراً. وحاول الرئيس فرنسوا ميتران تحقيق وعوده الانتخابية بجعل هذا الحق بعدم الدستورية مفتوحاً لكل فرد على اعتبار أنه يعد الاتجاه الديمقراطي الصحيح في الدفاع عن حقوق الإنسان، والذي وافق عليه مجلس الوزراء الفرنسي في 28 آذار 1990، إلا أنه اصطدم برفض الأغلبية البرلمانية التي تنتمي إلى اليمين التي تعتبر أن الدفاع عن الدستور الذي وضعه الجنرال ديغول في الواجبات الوطنية التي يجب المحافظة عليها، ذلك أن الموافقة على هذا التعديل يؤدي إلى التأثير على الثروة التشريعية التي تمتلكها فرنسا، إبراهيم الحمود، المرجع السابق، ص 194 وما بعدها.

ويمكن القول من خلال التطبيقات القضائية السابقة، إن المشرع ملزم أثناء إعداده للدوائر الانتخابية بتبني قاعدتين أساسيتين في تقسيمه حتى لا يوسم تقسيمه بغير العادل هما:

1. قاعدة المساواة النسبية:

ومقتضى هذه القاعدة أنه يجب أن يراعى عند تقسيم الدوائر الانتخابية المساواة العددية للسكان بين دائرة وأخرى، حيث لا يكون هناك تفاوت أو عدم تناسب بين الدوائر يفسد أو يزور نتائج الانتخابات بصفة عامة، والمساواة المطلوبة ليست المساواة المطلقة وإنما المساواة التقريبية، بالقدر الذي لا يؤدي إلى إهدار الثقل النسبي لكل صوت انتخابي وهو ما قررته الأحكام السابقة.

2. المراجعة الدورية:

وهي قاعدة مكملة لقاعة الأسس الإحصائية وتسير معها في نفس النطاق الذي يهدف إلى التأكيد على أن تقسيم الدوائر الانتخابية الذي يقوم على أساس من العدل والإنصاف هو الذي لا يهمل زيادة السكان عند التقييم، وهو ما قرره المجلس الدستوري الفرنسي من أن قاعدة المساواة في الاقتراع تفترض منطقياً أن يكون تحديد الدوائر الانتخابية من أجل انتخاب النواب محلاً للمراجعة الدورية تبعاً لتطور السكان، وهو ما طالبت به اللجنة الدولية للقانونيين في بانكوك سنة 1965 السابق الإشارة إليها بضرورة المراجعة الدورية للدوائر الانتخابية بطريقة تسمح أو تضمن المساواة في الثقل النسبي لصوت الناخب، والتي استجابت لها العديد من الدول مثل الولايات المتحدة وبريطانيا[1].

---

[1] محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، المرجع السابق ، ص85.

- الفرع الثالث: الرقابة القضائية في لبنان

في لبنان تحول التفاوت في تقسيم الدوائر الانتخابية إلى عدم مساواة رقمية فاضحة، ففي الانتخابات النيابية لعام (1992) فازت إحدى المرشحات عن دائرة جبيل بـــ (41) صوتاً، بينما فازت مرشحة أخرى بـــ (117761) صوتاً ، وفي انتخابات عام (1996) جاء قانون الانتخاب متضمناً تقسيماً للدوائر الانتخابية بصورة غير متساوية ، فكان هذا القانون محل طعن أمام المجلس الدستوري الذي عمد إلى إبطال المادة المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية ، ومما جاء في القرار ما يلي:(انطلاقاً من مبدأ إعطاء كل صوت القيمة الاقتراعية ذاتها في مختلف الدوائر الانتخابية ، لأن صدقية النظام التنفيذي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت ، بل ترتكز أيضاً على قاعدة تقسيم الدوائر الانتخابية لتكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي ، وقد رأى المجلس أن الاجتهاد الدستوري السائد في قضايا الانتخاب يعتبر أن المبدأ الأساسي في تقسيم الدوائر الانتخابية والتمثيل السياسي يجب أن ينطلق بصورة مبدئية من قاعدة ديموغرافية حتى يتحقق التمثيل الصحيح للإقليم والمواطنين، وحيث إن قانون الانتخاب رقم (1996/530) باعتماده معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية، فجعل المحافظة هي الدائرة الانتخابية في كل من محافظات بيروت والشمال والبقاع ، وضم محافظة النبطية إلى محافظة لبنان الجنوبي ، وجعل القضاء في محافظة جبل لبنان دائرة انتخابية واحدة، وحيث إن هذا القانون يكون قد اعتمد مقاييس مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية وأوجد تفاوتاً فيما بينها ، وميز في المعاملة بين المواطنين ناخبين أو مرشحين في الحقوق والفرائض ، وهذا ما يجعل هذا القانون مخالفاً لمبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة السابعة من الدستور وأكدته مقدمته)[1].

---

[1] المجلس الدستوري قرار رقم (1996/4) بتاريخ (1996/8/7)، نقلاً عن مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، النظم الانتخابيـــة ، المرجع السابق ، ص 72-73.

الفصل الخامس

تسجيل الناخبين في الجداول الانتخابية الرسمية

يعتبر حق الانتخاب من أهم الحقوق الدستورية التي من خلالها يقوم الناخب بالمشاركة السياسية من خلال اختيار ممثله في السلطة التشريعية، وقد اشترط المشرع الأردني ضرورة التسجيل في الجداول الانتحابية لممارسة هذا الحق .

وتعتبر إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية الجانب الشكلي في تكوين هيئة الناخبين، حيث إن المواطن في أية دولة ديمقراطية لا يستطيع ممارسه حقه في الانتخاب إلا إذا كان مقيداً اسمه في جداول.

ويتمثل الشرط الشكلي لعضوية هيئة المشاركة في ضرورة قيد الناخب بإصدار الجداول الانتخابية ويرتبط هذا الشرط الشكلي ارتباطاً وثيقاً بالشروط الموضوعية لعضوية هيئة المشاركة وهو ارتباط كامل لا يقبل التجزئة أو الانقسام، فاستيفاء المواطن للشروط الموضوعية لعضوية تلك الهيئة لا جدوى له ولا طائل من ورائه إن لم يصاحبه استيفاء الشرط الشكلي.

لذلك سوف تتم معالجة موضوع تسجيل الناخبين في الجداول الانتخابية الرسمية في هذا الفصل ضمن المباحث التالية: المبحث الأول حول ماهية وفوائد وضمانات التسجيل في جدول الانتخاب، والمبحث الثاني حول إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية ، والمبحث الثالث حول مدى الالتزام الإداري بعملية التسجيل، والمبحث الرابع حول الرقابة القضائية على إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية.

المبحث الأول: ماهية وفوائد وضمانات التسجيل في الجداول الانتخابية وآثاره

سيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية: المطلب الأول حول ماهية التسجيل في الجداول الانتخابية، والمطلب الثاني حول أهمية وفوائد التسجيل في الجداول الانتخابية، والمطلب الثالث حول ضمانات التسجيل في الجداول الانتخابية، والمطلب الرابع حول آثار التسجيل في الجداول الانتخابية الرسمية.

المطلب الأول: ماهية التسجيل في الجداول الانتخابية الرسمية

تنص قوانين الانتخاب في الدول المختلفة على قيام السلطة التنفيذية بتحرير جداول أو قوائم، يسجل فيها الأفراد الذين لهم حق الانتخاب لتوافر الشروط العامة فيهم، وذلك تحت رقابة جهة محايدة ذات طابع قضائي[1].

وفي هذا السياق تنص المادة الرابعة من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري رقم 73 لسنة 1956 على أنه:(يجب أن يقيد في جداول الانتخاب كل من له حق مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث ، ولا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس ، إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل).

كما ينص قانون الانتخاب الفرنسي الصادر في 31 ديسمبر لسنة 1975 في الفقرة الأولى من المادة التاسعة على أن (التسجيل في الجداول الانتخابية إلزامي) [2].

---

[1] عبد الوهاب عمر، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، الطبعة الرابعة، 1980، ص 246.

[2] عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1990، ص 115.

كذلك نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت رقم (34) لسنة (2001) بأنه: (لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية من عمره في اليوم الأول من عام الانتخاب الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان مسجلاً في أحد الجداول الانتخابية النهائية، أيضاً نصت المادة التاسعة من قانون الانتخابات اللبناني رقم 171 لسنة 2000 بأنه: (لا يجوز أن ينتخب عضواً في المجلس النيابي إلا من كان لبنانياً مقيداً في قائمة الناخبين).

فقيد الناخب في الجداول في قائمة من القوائم الانتخابية يؤلف عملية إدارية مسبقة، تجري وفق القوانين المركبة في مهلة معينة في كل سنة وتتبعها عمليات إدارية شتى[1] حين يقرر القانون عادة ضرورة مراجعة جداول التسجيل الانتخابي سنوياً لإضافة من يثبت لهم الحق في الانتخاب، وحذف أسماء من لم تعد تتوافر فيهم شروط المشاركة الانتخابية[2].

وتنص القوانين الانتخابية على ضرورة نشر وعرض هذه الجداول والأسماء التي تتضمنها في أماكن ظاهرة معروفة لكافة المواطنين، فقد نصت المادة الخامسة من قانون الانتخاب المصري السالف ذكره بأنه:(تنشأ جدول انتخاب تقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط الناخب في أول نوفمبر من كل سنة وحتى الحادي والثلاثين من يناير من السنة التالية، ولم يلحق بهم أي مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية وتعرض هذه الجداول في الأول من شهر نوفمبر إلى اليوم الأخير منه، وذلك في المكان وبالكيفية التي تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون).

---

[1] إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الأول والثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 1971، ص 448.

[2] سليمان الغول، الانتخاب والديمقراطية، منشورات أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، الطبعة الأولى، 2003، ص 96.

كذلك الأمر بالنسبة للقانون الانتخابي اللبناني فقد نصت المادة 14 بأن: (القوائم الانتخابية دائمة، إلا أنه يعاد النظر فيها سنوياً بعد الإعلان عن ذلك بواسطة النشرات الرسمية والصحف والإذاعة خلال الأسبوع الذي يسبق منح مهلة إعادة النظر).

ويلاحظ أن التسجيل في جدول الانتخاب ليس منشئاً لحق المشاركة الانتخابية بل كاشفاً عنه، فهذا الحق فيثبت هذا الحق للشخص بمجرد توفر الشروط الضرورية لاكتساب أهلية المشاركة الانتخابية[1] ، فالتسجيل في جدول الانتخاب مجرد قرينة على تمتع جميع الأشخاص المدرجين في هذه الجداول بحق المشاركة الانتخابية، ومن ثم فالتسجيل عمل إقراري لحق الانتخاب وليس عملاً إنشائياً له.

وتخضع أنظمة التسجيل لبعض المبادئ التي تتيح لها إنتاج لوائح كاملة ومنقحة باستمرار وصحيحة كما يلي: أولها أن تكون اللائحة الانتخابية كاملة حين تضم جميع الناخبين المقبولين للاقتراع ، فهذه الخاصية تجنب حرمان الناخبين المقبولين وفق القانون من حقهم في الاقتراع لمجرد أنهم غير مسجلين على نحو صحيح ، وقد يتعذر عملياً تسجيل كل الناخبين ، ولكن من الطبيعي أن توضع معايير لتقويم مدى شمولية التسجيل ، وثانيها أن تكون منقحة باستمرار فغالباً ما تنقضي فترة من الزمن بين تاريخ وضع اللائحة وتاريخ الاستحقاق الانتخابي، وخلال هذه الفترة تطرأ على الناخبين تغيرات ديموغرافية وجغرافية ، فعلى الصعيد الديموغرافي يبلغ بعض الناخبين سن الاقتراع فيما يتوفى آخرون أو يصبحوا غير مقبولين بسبب صفاتهم أو سماتهم الشخصية ، وعلى الصعيد الجغرافي ينتقل البعض إما داخل الدائرة نفسها أو من دائرة لأخرى ، لذا تعمد القوانين الانتخابية إلى تعيين الآلية التي يتم بموجبها تنقيح

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، الدستور المصري، المرجع السابق، ص 107.

القوائم الانتخابية ، وثالثها أن تكون صحيحة وذلك حين تكون المعطيات المتعلقة بالناخبين مدونة بالشكل الصحيح ، وحين يحضر أحد الناخبين للاقتراع يجب أن يكون اسمه مدرجاً على اللائحة، وعلى لجنة الاقتراع أن تؤكد هوية الناخب وتضع إشارة على اللائحة للتدليل على أن هذا الناخب قد قام بالاقتراع[1].

وتعتمد الدول في إعداد الجداول الانتخابية أحد الأساليب التالية[2]:

أولاً: اللائحة الدورية ، وهي اللائحة التي يعدها الجهاز الانتخابي من جديد عند كل استحقاق انتخابي دون السعي لحفظها ولا تنقيحها من استحقاق إلى آخر ، ولا تصلح اللائحة الدورية إلا لانتخابات واحدة ، ويتم وضعها خلال الفترة التي تسبق الانتخابات ، وتعتبر هذه الطريقة مكلفة نسبياً ومعقدة كونها تجبر مديري الانتخابات على الاتصال مباشرة بجميع الناخبين المقبولين للاقتراع قبل إجراء الانتخابات ، وهي طريقة رائجة في الدول الإفريقية وكانت مطبقة في كندا حتى عام (1997).

ثانياً: السجل الدائم ، وهو سجل الناخبين الذي يحفظه مديرو الانتخابات ويقومون بتنقيحه باستمرار ، وهو يتطلب بنية تحتية تسمح بحفظ اللائحة بإضافة أسماء ومعلومات أخرى متعلقة بالأشخاص الذين يستوفون معايير القبول وبحذف أسماء الأشخاص الذين لم يعودوا مقبولين للاقتراع ، وبما أنه يتم تنقيح هذا السجل دورياً فليس من الضروري القيام بالتسجيل قبل الانتخابات مباشرة كما هو الحال مع اللائحة الدورية ويمكن حفظ السجل الدائم إما على المستوى المحلي كما هو في بريطانيا أم على المستوى الوطني كما هو في كندا واستراليا .

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005) ، النظم الانتخابية ، المرجع السابق، ص ص 34-35.

[2] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005) ، النظم الانتخابية ، المرجع السابق، ص ص 75-77.

ثالثاً: سجل الأحوال المدنية ، ويحتوي هذا السجل على جملة من المعلومات حول جميع المواطنين ، ويوضع السجل الانتخابي انطلاقاً من المعلومات المجمعة بوساطة سجل الأحوال المدنية كما هو الحال في بعض الدول الأوروبية وأمريكا اللاتينية، والمسألة الأساسية في هذا الموضوع هي معرفة ما إذا كانت الوزارة المسؤولة عن الأحوال المدنية مسؤولة أيضاً عن السجل الانتخابي ، فيلاحظ أن الوزارة نفسها مسؤولة عن السجلين في بعض الدول ، في حين أن هناك وزارتين مختلفتين تتقاسمان هذه المسؤولية في دول أخرى.

ويعتبر وضع السجل الانتخابي انطلاقاً من سجل الأحوال المدنية القائم أصلاً هو الأسهل والأقل كلفة ، وذلك بسبب أن التكاليف مغطاة من حساب سجل الأحوال المدنية ، إضافة أن كلفة حفظ سجل الأحوال المدنية ربما تكون مرتفعة ولكن إذا استعملت المعلومات الموجودة فيه لأغراض متعددة فإنه بالإمكان خفض الكلفة الإجمالية المرتبطة بإدارة المعطيات من الحكومة، ويعاب على هذه الطريقة أنها تؤدي إلى فقدان حقيقي أو محتمل للسرية، وذلك بسبب التشارك الواسع في قاعدة المعلومات الإلكترونية وحين تتفاقم هذه المشكلة لا يعود من المقبول استخدام سجل الأحوال المدنية على الرغم من فائدته على الصعيد الإداري.

المطلب الثاني: أهمية وفوائد التسجيل في الجداول الانتخابية

تكمن أهمية التسجيل بالدرجة الأولى في ضرورة وجود وسيلة يمكن من خلالها تحديد حجم ونطاق المشاركة الانتخابية، من خلال معرفة أسماء وعدد الأشخاص المؤهلين للمشاركة

وكيفية توزيعهم على الدوائر المختلفة كما تساعد أنظمة التسجيل الانتخابي على الحد قدر الإمكان من عمليات الغش والتزوير في الانتخاب[1].

فقد كانت المشاركة في بداية عهدها محدودة، فقد كان بإمكان المكلفين بالإشراف على العمليات الانتخابية معرفة جميع الناخبين شخصياً، مما يجعل التثبت من هويته عند صناديق الاقتراع مهمة سهلة، ولكن مع الاتجاه للتوسع في منح حق المشاركة الانتخابية ومع نمو المدن الكبيرة أصبح تحديد الهوية الشخصية لكل الناخبين عند صناديق الاقتراع مسألة مستحيلة ومن ثم فقد لجأت معظم الدول لاشتراط التسجيل السالف، للتأكد في يوم الانتخاب في أن جميع المتقدمين هم من الأشخاص المؤهلين قانونياً للمشاركة الانتخابية[2].

وفي ظل نظام التسجيل، صار من الضروري أن يتخذ كل شخص، اكتملت لديه الشروط الأساسية للتمتع بحق المشاركة إجراءات رسمية محددة، قبل فترة معينة في ميعاد بداية الانتخابات، كتحرير مكان إقامته وعمره وجنسيته وبعض المسائل الأخرى الضرورية لتأهيله لممارسة حقه في الانتخاب.

وتكمن أهمية اتخاذ هذه الإجراءات في أن مجرد إدراج اسم مسموح بممارسته في دائرة معينة يوم التصويت ، ويثبت هذا الحق بمجرد تقديم الشخص بطاقته الانتخابية التي لا تسلم إلا لمن ثبت فعلاً استيفاؤه لشروط التمتع بحق المشاركة الانتخابية وبالتالي يتم قيده في الجداول التي تحدد الأشخاص الذين يحق لهم ممارسة هذا الحق.

---

[1] السيد خليل هيكل، الأنظمة السياسية التقليدية والنظام الإسلامي، مكتبة الآلات الحديثة، أسيوط، 1990، ص 171.

[2] عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، المرجع السابق، ص 116.

وقد شرعت قوانين التسجيل في جملتها بشكل متتابع في مختلف الدول لمحاولة القضاء على أساليب الاحتيال المختلفة التي تعج بها معظم العمليات الانتخابية، كالمشاركة في الانتخابات تحت أسماء أشخاص قد ماتوا أو انتقلوا، أو مشاركة الأشخاص غير المؤهلين أصلاً، والمكررين الذين يصوتون مرات عدة [(1)].

فالفرض الأساسي في شرط التسجيل هو القضاء على خدع الانتخاب أو الحد منها ولكن هذا لا يعني بالطبع أن هذا الغرض قد أنجز بالكامل أو الخدع الانتخابية قد اختفت بعد إتباع نظام التسجيل[(2)].

ويرى بعض الفقهاء أن لجداول الانتخاب أهمية محققة لا في تقديم دليل ميسر على إثبات صفة الناخب وحسب، وإنما أيضاً في إيجاد حصر شامل لعدد الناخبين ويمكن الرجوع إليه، للتعرف على ما يلزم من إحصاءات ومعلومات انتخابية ، لذلك فتوافر شروط التمتع بحق المشاركة الانتخابية في أي شخص لا يعني شيئاً من الناحية العملية، لأن مجرد تمتع الشخص بأهلية المشاركة لا يكفي لتمكنه من ممارسة ما يترتب عليها من حق ما لم يكن الشخص مقيداً في الجداول الانتخابية، فشرط التسجيل على الرغم من كونه مجرد شرط شكلي تنظيمي لا صلة له باكتساب الشخص حق المشاركة الانتخابية، إلا أنه من هذه الزاوية يكتسب أهمية خاصة إذ بدونه لا يستطيع أي شخص ممارسة حقه في المشاركة أو الإفادة منه[3].

[(1)] هاني الحوراني وآخرون، الأنظمة الانتخابية المعاصرة، المرجع السابق، ص 207

[(2)] نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المرجع السابق، ص 247.

وصلاح الدين فوزي، البرلمان، المرجع السابق، ص 214

[3] سعد عصفور ،المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، الطبعة الأولى ،ص 200.

وإلى جانب أهمية التسجيل في جدول الناخبين هناك فوائد كبيرة في اشتراط التسجيل في جدول الناخبين ومن هذه الفوائد ما يلي[1]:

1. الإفادة بتحديد أعداد هيئة الناخبين في حساب كل من الأغلبية العددية أو النسبة والقاسم الانتخابي اللازم تحققهما خلال الاقتراع لنيل مقاعد العضوية في البرلمان أو الفوز في الانتخابات.

2. يسهل الجدول من الإجراءات الانتخابية، حيث يساعد كثير من لجان إعداد الجداول في مهمة إعداد لجان الانتخاب والإفادة من تحديد أعداد هيئة المشاركة في حساب الأغلبية العددية والقاسم الانتخابي والنسبة المئوية.

3. التحديد الحقيقي للناخبين أو التأكد لحظة الاقتراع ممن يتمنون بممارسة هذا الحق بين المتوجهين إلى صناديق الانتخاب.

4. إتاحة الفرصة لجميع المشاركين في الانتخابات للاطلاع على الجداول الانتخابية وإبداء الاعتراضات كلها إذا كانت غير منسجمة مع القانون.

ونصل من خلال أهمية وفوائد التسجيل في الجدول الانتخابية إلى أن هذه الجداول هي وثيقة تعطي الناخب الحق في إبداء رأيه واختياره للعضو النيابي فلو أردنا انتخابات ديمقراطية نظيفة فلا بد أن تستوعب الأخطاء والانتقاد فيه، ولن يستقيم حال الانتخابات في أي بلد في العالم إلا بالإشراف على إعداد الجداول وتنقيتها بوساطة مختصين حتى يجني ثمار الانتخابات

---

[1] مصطفى محمود عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، شركة سعيد رأفت للطباعة، الطبعة الأولى، 1984، ص 105.

التشريعية ولن يكون هناك فوائد نحصل عليها من وراء التسجيل في الجدول الانتخابي إلا بعد الإشراف عليها.

المطلب الثالث: ضمانات التسجيل في الجداول الانتخابية الرسمية

إن سلامة الانتخابات وصدق تعبيرها عن إرادة الأمة إنما يتوقف في المقام الأول على سلامة التسجيل في الجداول الانتخابية، وإذا كان قانون الانتخاب سواء في مصر أم في الأردن أم لبنان ينظم إعداد الجداول الانتخابية ومراجعتها سنوياً ليتسنى للأفراد مراقبتها، وطلب تصحيح ما يقع في اللوائح التنفيذية التي تنظم إعداد جداول الناخبين من أخطاء مع جواز الطعن القضائي في القرارات الصادرة في الجداول موضوع هذه الأخطاء وذلك خلال فترة معينة، فبعد انقضاء مدة الطعن بالجداول الانتخابية تصبح هذه الجداول نهائية وهو ما قد يؤدي إلى نتائج سيئة بحرمان صاحب الحق في الانتخاب الحائز على كافة الشروط الموضوعية من سن وعدم وجود مانع التصويت، وذلك مهما أحيطت عملية إعداد الجداول ومراجعتها الدورية من ضمانات.

وبناء عليه يجب أن يكون التسجيل في الجداول الانتخابية تلقائياً حتى يسمح للإدارة تسجيل اسم أي مواطن حائز على الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب، ويجب أن يسمح بالتسجيل بالجداول الانتخابية وتقدم الناخبين لقيد أسمائهم في أي وقت من السنة كما هو متبع في القانون الفرنسي وكما هو متبع في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تسمح قوانين هذه الدول بالالتجاء إلى القضاء حتى خارج فترة المراجعة الدورية وإلى يوم الانتخاب وذلك لإدراج من حذف اسمه نتيجة لخطأ مادي وحذف اسمه أو رفض قيده دون مراعاة الإجراءات القانونية

المختلفة المتعلقة بأخطار صاحب الشأن كما جاء في المادة 38 من قانون الانتخاب الفرنسي وتهدف مثل هذه النصوص إلى معالجة كثير من الأخطاء أو السهو أو التعسف[1].

كذلك الشأن بالنسبة لقانون الانتخاب الأردني وقانون مباشرة الحقوق السياسية المصرية فقد أعطيا الإجراء السابق اهتماماً خاصاً يسمح لصاحب المصلحة أن يعترض ويتظلم إلى أن تعين لجنة إعداد الجداول أو لجنة أخرى لإعادة النظر وكذلك الالتجاء إلى القضاء في أغلب الإجراءات لإصدار القرار المناسب خلال مدة معينة ليتم تبليغ هذه القرارات إلى لجنة إعادة النظر في الجداول .

وعلى ذلك يجب على الإدارة المختصة أن تسرع في تصحيح الجداول الانتخابية بحذف أسماء من قيدوا بغير حق، والمتوفين ومن فقدوا حق التسجيل تلقائياً لكل المستحقين من الناخبين الحائزين على كافة الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب، دون حاجة إلى تقديم طلب منهم ورغبة في تحقيق رقابة فعالة على الجداول الانتخابية، يجب النص على إمكان الإطلاع عليها وطلب بيانات عنها في أي وقت من السنة، وعلى الإدارة القيام بمراجعة الجداول الانتخابية واستبعاد العناصر السابقة التي تم توضيحها واعتماد الرقم الوطني لكل مواطن حتى لا يتكرر اسمه، وبالتالي يتم تسجيل كل من يكون متواجداً فعلياً في محل الإقامة بالدوائر الانتخابية.

---

[1] محمود عاطف البنا، النظم السياسية، دار الفكر العربي، الطبعة الثالثة، 1984، ص 364. (ويذكر د. محمود البنا للتدليل على النتائج السيئة لتحديد مدة المراجعة للجداول الانتخابية بفترة محدودة من السنة بأنه من الحالات الغريبة في هذا المجال ما حدث في مصر بمناسبة انتخابات 1976، من استثناء اسم مرشح كان يشغل قبل ذلك بوقت قليل منصباً وزارياً هاماً (وزير خارجية ونائب رئيس وزراء) وذلك بحجة عدم قيده في جداول الانتخاب.

وقد تتجه الآراء إلى أن يكون هناك تعديل في قانون الانتخاب بحيث يصبح التسجيل في الجداول الانتخابية من سن 16 سنة حيث يكون مع بداية استخراج البطاقة الشخصية لضمان سلامة التسجيل في الجداول الانتخابية.

ونرى أن بإمكان أي مواطن بلغ سن 18 سنة أن يحصل على البطاقة الانتخابية في أي وقت من السنة طالما توافرت بشأنه جميع الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب، وطالما اعترف له بأهليته المدنية بحصوله على بطاقته الشخصية لبلوغ سن ست عشرة سنة ومن ثم لا بد من الاعتراف للمواطن بأهليته السياسية، وتسجيله في الجداول الانتخابية وحصوله على بطاقة انتخابية لبلوغه سن ثماني عشرة سنة ، على أنه لا يفوتنا التأكيد على وجوب توافر مبدأ الحياد في تشكيل لجان التسجيل .

المطلب الرابع: آثار التسجيل في الجداول الانتخابية الرسمية

لا شك أن التسجيل في الجدول الانتخابي مع استيفاء الشروط الموضوعية الأخرى يسمح للناخب بالمشاركة في الانتخابات النيابية باعتبار أن قيده دليل على أهليته السياسية، ولكن التساؤل المهم الذي يطرح في هذا المقام هو هل يستطيع المشاركة لمجرد تسجيله بالجدول واستيفاء الشروط الموضوعية دون تقديم دليل مادي يؤكد أحقيته في ممارسة التصويت؟ الإجابة عن ذلك تكون بالنفي حيث يجب أن يحمل الناخب البطاقة الانتخابية التي بمقتضاها يمكنه المشاركة وسنذكر فيما يلي أهم أثار التسجيل بالجدول الانتخابي وهي على النحو التالي:

1. إن التسجيل بالجدول لا ينشئ بذاته الحق في مباشرة التصويت، بل يعد فقط قرينة على وجود ذلك الحق ، ويستخلص هذا الأثر من خلال النصوص القانونية، إذ يستفاد من المادة الرابعة من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري حيث جاء بها: (يجب أن يقيد

في جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث)، وفي نفس المعنى جاء نص المادة الأولى من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور بأنه: (يعد جدول عام دائم لكل شياخه في كل قسم من أقسام المدينة ولكل حصة في القرية تدون فيه أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب ولم يلحق لهم أي مانع من موانع الانتخاب)[1].

وكذلك الحال في قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت رقم (34) لسنة (2001) فقد نصت المادة الخامسة بأنه: (تتولى الدائرة إعداد جداول بأسماء المقيمين في كل دائرة انتخابية ممن يحق لهم الانتخاب الحاصلين على البطاقة الشخصية باستخدام الحاسوب وعلى أساس الرقم الوطني لكل منهم ولا يجوز تسجيل الناخب في أكثر من جدول واحد) ، والدائرة حسب تعريف القانون نفسه في المادة الثانية هي دائرة الأحوال المدنية والجوازات ومديرياتها في المحافظات والمكاتب المرتبطة بها .

وجاء في المادة التاسعة من قانون الانتخاب اللبناني ما يلي: (لكل لبناني أو لبنانية أكمل الحادي والعشرين من عمره الحق في أن يكون ناخباً إذا كان يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية وغير موجود في إحدى حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في القانون)، وإذا لم يكن الناخب مقيداً في الجدول فإنه لا يستطيع المشاركة في الانتخابات النيابية، ولو كان مستكملاً للشروط الموضوعية الأخرى التي ترتبط بالجنسية وبلوغ سن الرشد السياسي وعدم توافر أحد موانع التصويت لديه[2].

---

[1] ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1986، ص 194. وكذلك محسن خليل، النظام الدستوري المصري، 1988، ص 175.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، الطبعة الأولى، 1984، ص 280.

2. إذا كان الناخب مقيداً في الجدول، فلا يتمكن من المشاركة في الانتخابات النيابية إذا كان في حالة من الحالات التي يترتب عليها الوقف عن المشاركة مثل المحجور عليهم والمرضى العقليين المحجوزين مدة حجزهم، وكذلك من أشهر إفلاسه من التجار حتى يتم رد الاعتبار إليه[1].

3. إذا كان للناخب الحق في مباشرة التصويت وكان مقيداً بالجدول ومستوفياً لكافة الشروط الأخرى وليس لديه مانع من موانع التصويت فلا يتمكن من المشاركة إلا إذا كان يحمل البطاقة الانتخابية، ويعد هذا الأثر من أهم الآثار المترتبة على التسجيل بالجداول، ويظهر ذلك من خلال النقاط التالية:

أ. التسجيل بالجدول الانتخابي يعطي للناخب الحق في استلام البطاقة الانتخابية التي تسمح له بالتصويت في كل الانتخابات السياسية بالاقتراع العام المباشر إلا أن هذه البطاقة لا تسلم إلى الناخب في نفس لحظة التسجيل بل ترسل إليه أو توضع تحت تصرفه وفقاً للقواعد العامة، ويخضع تسلم بطاقة الانتخاب في فرنسا للأحكام التالية:

1. يلتزم عمدة البلدية بإرسال البطاقة الانتخابية لكل ناخب مقيد في الجدول قبل يوم الاقتراع بثلاثة أيام على الأقل، وتحتوي البطاقة على البيانات التي تسمح بالتحقق من هوية الناخب، وكذلك توضيح لجنة الانتخاب التي سيدلي أمامها بصوته، والرقم المتسلسل في كشف التوقيع على الهامش.

---

[1] صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، دار وهدان للطباعة، الطبعة الأولى، 1995، ص 208.

وتكون البطاقات موقعة من العمدة وترسل إلى محل إقامة الناخب وفي حالة عدم تواجده توضع البطاقة تحت تصرفه حتى يوم الاقتراع، وحتى يتم تسهيل إجراءات التصويت فإن البطاقة الانتخابية يدرج فيها من البيانات ما يسهم في التحقق من شخصية الناخب ويجب على الناخب أن يقدم بطاقته الانتخابية إلى رئيس لجنة الانتخاب والذي يمهرها بخاتم يثبت قيام الناخب بالتصويت.

2. البطاقات التي لا تسلم إلى أصحابها تعود إلى العمدة ولا يستطيع صاحبها استردادها بعد ذلك إلا بعد الإطلاع على بطاقة تحقيق شخصيته أو تصديق شاهدين مقيدين في نفس جدول لجنة الانتخابات على هويته وتختلف طرق إعادة هذه البطاقات إلى أصحابها تبعاً لعدد لجان الانتخاب. [1] ، فإذا كانت هناك لجنة انتخاب واحدة للبلدية فإن البطاقة تكون محفوظة لدى العمدة الذي يضعها تحت تصرف صاحبها حتى نهاية يوم الاقتراع [2]. وإذا تعددت اللجان في البلدية فإن البطاقة تعاد يوم الاقتراع إلى لجنة الانتخاب المختصة أو توضع تحت تصرف صاحبها.

3. يثبت تسليم البطاقات إلى أصحابها في محضر مكتوب وينوه في محضر إجراءات التصويت إلى البطاقات التي لم تسحب أو يطلبها أصحابها، ويتم إرجاع هذه البطاقات إلى العمدة داخل مظروف مختوم لا يوقع إلا بوساطة اللجنة الإدارية عند أقرب مراجعة سنوية للجدول الانتخابي، والحقيقة أن عدداً كثيراً من البطاقات الانتخابية يكون من غير الممكن إرجاعها إلى أصحابها المرسلة إليهم بسبب الخطأ في العناوين.

---

[1] سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ص 201.

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، المرجع السابق، ص 485

4. إغفال الأحكام المذكورة سابقاً لا يترتب عليه إلغاء الانتخاب إلا إذا صاحبه تزوير أو إذا كانت نتيجة الانتخاب مزورة بوضوح.

ب. رقابة القضاء على تسليم البطاقة الانتخابية:

يراقب قاضي الانتخاب مدى مراعاة الأحكام السابقة في تسليم البطاقات الانتخابية إلى أصحابها وفي هذا الصدد فإن القضاء لم يعتد بالمخالفات الناجمة عن توزيع البطاقات الانتخابية إلا إذا كان من شأنها أن تفسد العمليات الانتخابية بمنع الناخبين من ممارسة حقهم في التصويت، أو بالسماح لبعض الأشخاص بالتصويت بدلاً من الغير فإن لم تؤد المخالفة إلى ذلك، فإن القاضي بشكل عام يطرح الأدلة المستجدة من المخالفة والتي يؤسس عليها الطعن ومن ذلك على سبيل المثال: [1]

1. ما قضت به المحكمة الإدارية بمرسيليا في (28) مايو/أيار (1965) من أن التوزيع المتأخر للبطاقات الانتخابية يوم الاقتراع لا يسوغ إلغاءها إذا لم يثبت أن هذه المخالفة أثرت في النتيجة سواء بمنع الناخبين من التصويت أو بتمكين بعض المواطنين من حيازة بطاقات الغير بطريقة غير مشروعة والقيام بالتصويت بدلاً منهم وهذا أيضاً ما أقره المجلس الدستوري الفرنسي وحديثاً مجلس الدولة. [2]

2. قضى المجلس الدستوري الفرنسي أن الاختلاف الكبير في النسبة المئوية لبطاقات الانتخابات التي لم توزع يوم الاقتراع من لجنة انتخاب إلى لجنة أخرى لا يكون دليلاً على التزوير في حالة عدم وجود دليل آخر.

---

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 2004 ، ص254

[2] صلاح الدين فوزي، البرلمان، المرجع السابق، ص 222.

المبحث الثاني :إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية الرسمية

إذا توافرت الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب، من جنسية وسن وعدم وجود المانع من التصويت، فيحق للمواطن الذي تتوافر فيه هذه الشروط أن يكون اسمه مقيداً بجداول الناخبين، ويعتبر التسجيل شرطاً شكلياً لممارسة المواطن لحقه في الانتخاب.

وتحرص قوانين الدول الديمقراطية على أن توفر لمواطنيها ممارسة حق الانتخاب، وتعد لهذا الغرض جداول تفيد فيها أسماء هؤلاء المواطنين الذين لهم الحق في ممارسة الانتخاب وتسند قوانين الدول الديمقراطية مهمة إعداد الجداول الانتخابية إلى لجان إدارية تقوم بمهمة إعداد جداول الناخبين ومراجعتها مسبقاً لإضافة أسماء من يتقرر لهم حق الانتخاب وحذف أسماء من يحرمون من هذا الحق. [1]

ويعتبر التسجيل في الجداول الانتخابية شرطاً أساسياً وجوهرياً لممارسة المواطن لحقه في الانتخاب ولا يغني عنه كون المواطن يتمتع بكافة الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب من جنسيته وسن وعدم وجود المانع من التصويت.

وتحظى جداول الانتخاب بأهمية كبيرة في حصر عدد الناخبين، وفي تقديم الدليل لإثبات صفة الناخب لجميع المواطنين المقيدين بها، وتختلف قوانين الدول الديمقراطية في الإجراءات المتعلقة بالتسجيل في جداول الناخبين وفي مدى التزام الناخب أم الإدارة بعملية التسجيل، وبالرغم من هذا الاختلاف إلا أن قوانين الدول الديمقراطية تتفق جميعاً على النتائج التي تترتب على التسجيل في الجداول الانتخابية حرمان المواطنين غير المقيدين بالجداول الانتخابية من

---

[1] هاني الحوراني وآخرون، الأنظمة الانتخابية المعاصرة، المرجع السابق، ص 206

الاشتراك في الانتخابات أو الاستفتاء حتى لو كانوا يتمتعون ببقية الشروط الموضوعية الأخرى من جنسية وسن وعدم وجود المانع في التصويت.[1]

ويعتبر التسجيل في الجداول الانتخابية القاعدة الأساسية لإعمال المبدأ الديمقراطي القائم على توسيع قاعدة المشاركة في الانتخابات لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم، ويأخذ التسجيل في الجداول الانتخابية أهمية قصوى عندما تتعدد الاتجاهات السياسية والأحزاب السياسية داخل الدولة الواحدة.

ومن هنا تظهر أهمية التزام الحيدة والنزاهة بصدد إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية باعتبار أن فكرة الحياد ليست قاصرة فقط على وقت الانتخاب بل إنها ممتدة لتشمل بالضرورة الوقت السابق على الانتخابات، ونعني بذلك مرحلة إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية ومن ثم فالجهة المنوط بها القيام بعملية التسجيل في الجداول الانتخابية لا بد أن تكون محايدة وتتضمن كافة الاتجاهات السياسية في تشكيل أعضائها وكذلك العناصر القضائية المحايدة دون العناصر الحكومية لتحقيق عدم حرمان الاتجاهات السياسية المتنافسة من التسجيل في جداول الناخبين، وهو حرمان متصور عندما يسند أمر التسجيل في جداول الناخبين إلى لجان تشكل فقط من عناصر حكومية دون تمثيل مندوبين عن الأحزاب السياسية ودون تمثيل عناصر قضائية محايدة، وهذا كله يثير شبهة التحيز لدى العناصر الحكومية للحزب الحاكم مما يخل بمبدأ الديمقراطية، فالحرمان متصور عندما يصدر أمر التسجيل في جداول الناخبين إلى لجان تشكل فقط من عناصر حكومية دون تمثيل مندوبين عن الأحزاب السياسية ودون تمثيل عناصر قضائية محايدة.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، المرجع السابق، ص 485

لذلك سوف يتم تناول إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية ضمن المطالب التالية: المطلب الأول حول إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية في الأردن، والمطلب الثاني حول إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية في فرنسا، والمطلب الثالث حول إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية في مصر، والمطلب الرابع حول إجراءات التسجيل في لبنان.

المطلب الأول: إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية في الأردن

إن الشروط اللازم توافرها في الناخبين عديدة ومتنوعة ولا يمكن التحقق من توافرها جميعها في كل ناخب على حدة أثناء عملية الانتخاب نفسها فإن ذلك يستغرق وقتاً طويلاً ويستدعي تحريات وأبحاثاً ولتسهيل هذه المهمة عملياً نشأ نظام جداول الانتخاب[1].

وتحرر هذه الجداول مقدماً وفي مواعيد محددة سابقة على الانتخاب وهذا يساعد على ضمان نزاهة تحريرها كما تنص قوانين الانتخاب على طرق الطعن والفصل فيها وعلانية هذه القوائم وطرق مراجعتها سنوياً بالإضافة أو الحذف، هذا وبقدر ما في الجدول من دقة يكون صدق التعبير عن رأي الأمة فإذا تسرب إليها الخلل ترتب على ذلك تشويه الانتخابات وتحوير رأي الأمة عن حقيقته الدقيقة، ولذلك نجد القوانين تعني كل العناية بوضع الضمانات التي تكفل صحة تحرير هذه الجداول[2].

وقد بينت المادة السادسة وما بعدها من قانون الانتخاب الملغى لسنة 1986 ما يتعلق بجداول الانتخاب وهي الجداول التي تثبت فيها أسماء الأشخاص الذين توافرت فيهم شروط الانتخاب، وتنظم جداول الناخبين لكل دائرة انتخابية من ثلاث نسخ يوقع عليها لجنة تنظيم جدول

---

[1] محمد سليم محمد غزوي (2000)، الوجيز في نظام الانتخاب – دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر، ص 77.
[2] محمد سليم محمد غزوي (2000)، الوجيز في نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص 77.

الناخبين التي تتألف من رئيس وعضويين جميعهم من موظفي الحكومة ويعينهم الحاكم الإداري وتقدم هذه النسخ إلى الحاكم الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تأليف اللجنة ويوقع الحاكم الإداري على النسخ المذكورة ويحتفظ بواحدة منها لديه ولا يجوز تعديل أي نسخة من هذه النسخ إلا في ما يتعلق بالتصحيح طبقاً للقرارات التي تصدر بذلك وفق أحكام القانون أما النسختان الباقيتان فتعرضان خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم نسخ الجداول إليه واحدة منها في مكان ظاهر في مركز الحاكم الإداري والنسخة الثانية تعرض في مكان بارز في الحي أو القرية ذات العلاقة وفي مكان عام يعينه الحاكم الإداري. ويكون العرض لمدة عشرة أيام وعلى المختار أو الجهة المكلفة بالعرض أن يقدم ورقة ضبط موقعة منه ومن أعضاء الهيئة الاختيارية تثبت عرض الجدول بالصورة المذكورة[1].

هذا ويجب أن يتضمن جدول الناخبين هوية الناخب كاملة كما هي واردة في دفتر العائلة الصادر عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات الذي يعتمد دون غيره في تسجيل من له حق الانتخاب في جداول الناخبين وتوضع إشارة على الدفتر تتضمن الدلالة على تسجيل الناخب في الجدول الخاص بالدائرة الانتخابية التي يقيم فيها، ولكل من لم يرد اسمه في جدول الناخبين بغير حق أو حصل خطأ في البيانات الخاصة بقيده أن يطلب إدراج اسمه في الجدول أو تصحيح البيانات الخاصة بقيده أن يطلب إدراج اسمه في الجدول أو تصحيح البيانات الخاصة كما يجوز لمن ورد اسمه في جدول الناخبين أن يعترض على قيد غيره ممن ليس لهم حق الانتخاب وكذلك على إغفال تسجيل أسماء من لهم هذا الحق[2].

---

[1] محمد سليم محمد غزوي (2000)، الوجيز في نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص 78.

[2] محمد سليم محمد غزوي (2000)، الوجيز في نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص 78.

ويقدم الاعتراض كتابة دون طوابع إلى لجنة إعادة النظر المشكلة بموجب هذا القـانون خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة عرض جدول الناخبين، وتصدر لجنة إعادة النظر قراراتها في الاعتراضات المقدمة إليها خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من تـاريخ تقـديم الاعتـراض وتبلغ قراراتها للمعترضين بالإعلان عنها لمدة ثلاثة أيام في الأماكن التي تـم إعـلان جـدول الناخبين فيها وتكون قابلة للطعن دون أي رسوم لدى محكمة البداية في المنطقة الانتخابية خلال خمسة أيام من تاريخ انتهاء مدة الإعلان عنها وعلى المحكمة أن تصدر قراراتها فـي الطعـون المقدمة إليها خلال مدة لا تزيد على خمسة أيام ويتم تبليغها إلى لجنة إعادة النظر خـلال ثلاثـة أيام من صدورها وتكون قطعية غير قابلة للطعن أمام أي مرجع آخر[1].

هذا وتضع لجنة إعادة النظر جداول نهائية لجميع ناخبي الدائرة الانتخابية ويقوم الحـاكم الإداري باتخاذ الإجراءات السالفة الذكر، وتعتمد الجداول النهائية في الانتخابات النيابية العامـة أو الفرعية وتجري عملية الاقتراع بموجبها، كما تقوم لجنة إعادة النظر خلال النصف الأول من شهر آب من كل سنة بتنقيح جداول الناخبين العائدة للـدائرة الانتخابيـة التـي تـدخل ضـمن اختصاصها وإجراء عمليات الشطب اعتماداً على البيانات والمعلومات الـواردة إليهـا مـن: " المحاكم التي يترتب عليها تزويد لجنة إعادة النظر خلال المدة الواقعة بين 15 و30 مـن شـهر تموز من كل سنة بقائمة تتضمن موجزاً عن الأحكام التي أصدرتها والمتعلقة بالإفلاس والحجـر وتلك التي تقضي بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة في الجرائم غير السياسية والتي لم يـشملها عفو، ومن دائرة الأحوال المدنية والجوازات التي عليها تزويد لجان إعادة النظر خـلال المـدة

---

[1] محمد سليم محمد غزوي (2000)، الوجيز في نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص ص 78 – 79.

الواقعة بين 15 و 30 من شهر تموز من كل سنة بقائمة تتضمن أسماء الأشخاص الذين توفــوا خلال الاثنى عشر شهراً السابقة للمدة التي تشملها إجراءات إعادة النظر في جداول الناخبين"[1].

وبعد سبعة أيام من انتهاء المدة المحددة لإنهاء أعمال لجنة إعادة النظــر يــتم عــرض جداول بأسماء الأشخاص الذين شطبت أسماؤهم من جداول الناخبين أو أضيفت إليها لمدة ســبعة أيام وذلك في مكان ظاهر في مركز الحاكم الإداري والتنويه عن عرضها على ذلك الوجه فــي الصحف المحلية، ولكل شخص لم يرد اسمه بغير حق أو وقع خطأ في البيانات الخاصة بقيده أن يقدم اعتراضاً عليها إلى لجنة إعادة النظر وذلك خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة عرضــها كما يجوز لأي شخص مسجل في جداول الناخبين أن يعترض خلال المدة نفسها علــى قيــد أي شخص آخر في تلك الجداول يرى أن ليس له حق الانتخاب أو على إغفال قيد شخص يــرى أن له مثل ذلك الحق[2].

وعلى لجنة إعادة النظر إصدار قراراتها بشأن الاعتراضات التي قدمت إليها خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة الاعتراض وتبليغ قراراتها حال صدورها للمعترضــين بموجب إعلان يعلق لمدة ثلاثة أيام في الأماكن التي تم إعلان الجداول المعترض عليها وتكــون قابلة للطعن لدى محكمة البداية في المنطقة الانتخابية خلال ثلاثة أيام من انتهاء مــدة الإعــلان عنها وعلى المحكمة أن تصدر قراراتها في الطعون المقدمة إليها خلال خمسة أيام مــن تــاريخ تقديمها وتكون قراراتها قطعية ويترتب عليها تبليغها إلى لجنة إعادة النظر خلال ثلاثة أيام مــن صدورها لتنفيذها، ثم بعد ذلك تضع لجنة إعادة النظر في كل دائرة انتخابية ملاحــق للجــداول

---

[1] محمد سليم محمد غزوي (2000)، الوجيز في نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص 79.

[2] محمد سليم محمد غزوي (2000)، الوجيز في نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص ص 79 – 80.

الانتخابية بعد اكتسابها الدرجة النهائية وترسل إحدى النسخ منها إلـــى وزارة الداخليـــة وتحفــظ النسخة الثانية منها لدى الحاكم الإداري وتعتمد في الانتخابات النيابية العامة أو الفرعية[1].

وفي الأردن تسيطر الجهات الحكومية على عملية التسجيل والمراجعة لجداول الناخبين فيعهد بإعدادها إلى لجنة أو أكثر يعينها الحاكم الإداري (المحافظ) تسمى لجنة تنظيم جداول الناخبين وتتألف من رئيس وعضوين من موظفي الحكومة، وقد أعطى المشرع الأردني لكل من لم يرد اسمه في جدول الناخبين أو من حصل له خطأ في البيانات الخاصة بقيده، الحق في أن يطلب من لجنة التسجيل إعادة النظر بإدراج اسمه في الجدول أو تصحيح البيانات الخاصة به بعد أن تقوم اللجنة بفتح باب التسجيل في الجداول خلال النصف الأول من شهر أغسطس وإعلان هذه الجداول على الناخبين لمدة سبعة أيام تبدأ من أول سبتمبر ثم يقوم الناخب بتقديم اعتراضه على حذف اسمه أو تصحيح الخطأ في بياناته إلى لجنة إعادة النظر لمدة سبعة أيام أخرى، ويطعن بقرار هذه اللجنة أمام محكمة البلدية في المنطقة الانتخابية خلال ثلاثة أيام من إعلان قرارها ويكون قرار هذه المحكمة نهائياً غير قابل للطعن .

ويلاحظ أن المشرع الأردني قد ضيق من فترة التسجيل بالجداول الانتخابية فجعلها 15 يوماً، وهي تبدأ من النصف الأول من شهر آب/ أغسطس حتى نهاية شهر آب/ أغسطس وهذه المدة لا تكفي لقيام اللجنة بتسجيل الناخبين الجدد أو حذف أسماء من توفوا، وبصفة عامة لا تكفي لتنقيح الجداول الانتخابية، كذلك لم يتوافر في شأن لجنة التسجيل عناصر الحيدة اللازمة لنزاهة التسجيل بالجداول الانتخابية.

---

[1] محمد سليم محمد غزوي (2000)، الوجيز في نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص 80.

ويقترح الباحث أن تكون فترة تسجيل الناخبين في الجداول الانتخابية مستمرة على مدار السنة، وذلك حتى يتسنى لجميع من يتمتعون بحق الانتخاب أن يسجلوا أسماءهم في السجلات الرسمية دون التضييق عليهم وتقييدهم بمدة غير كافية.

وقد عالج قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت رقم (34) لسنة (2001) عملية تسجيل الناخبين في الجداول الرسمية واعتبرها من أول المراحل التي تبدأ بها العملية الانتخابية ودون إتمام هذه المرحلة لا يمكن بأي حال من الأحوال معرفة نسبة المشاركة السياسية للشعب في العملية الانتخابية ، ووفقاً لقانون الانتخاب الأردني فإن مهمة إعداد الجداول الانتخابية وتدقيقها تقع على عاتق دائرة الأحوال المدنية والجوازات من خلال إصدار بطاقة شخصية وذلك باعتماد الرقم الوطني للناخبين وذلك في المادة (1/أ/5).

وتعتبر عملية إعداد الجداول الانتخابية من دائرة الأحوال المدنية من التعديلات التي أدخلها المشرع الأردني على قانون الانتخاب حيث كان قانون الانتخاب الملغى رقم (22) لسنة (1986) قد أوكل هذه المهمة للجنة تشكل في كل منطقة انتخابية، وهدف هذا التعديل هو التسهيل في عملية إعداد الجداول الانتخابية من جهة وتحري الدقة من جهة أخرى ، لأن هذه الدائرة هي الجهة المختصة بإصدار الوثائق المطلوبة للتسجيل في الجداول الانتخابية، وبالرغم من عدم اختلاف طبيعة الجهة المختصة بإعداد الجداول الانتخابية في كلا القانونين وذلك كونها منبثقة عن الجهاز الحكومي كلياً ، فإن اعتماد دائرة الأحوال المدنية يمنع التلاعب بالجداول ، لاسيما أن الآلية المتبعة تعتمد على أساس الرقم الوطني ، وبالتالي يضمن هذا الأمر عدم تكرار

ورود اسم الناخب أكثر من مرة في الجداول، إضافة إلى أن دائرة الأحوال المدنية والجوازات لديها كافة المعلومات حول المواطنين وهو ما يحفظ الجداول الانتخابية بشكل صحيح ودقيق[1].

ونهج المشرع الأردني نهجاً مغايراً في قانون الانتخاب المؤقت رقم (34) لسنة 2001 فيما يتعلق بمسألة عرض الجداول الانتخابية، حيث إنه أوجب ضرورة الإعلان عن عرضها في صحيفتين يوميتين على الأقل من أجل إعلام الناخبين بذلك ويكون ذلك بوساطة الحاكم الإداري بصفته رئيس الدائرة الانتخابية ، وتتجلى أهمية عرض الجداول الانتخابية والإعلان عن ذلك من أجل إتاحة الفرصة للجميع للإطلاع عليها وإبداء الاعتراضات عليها من كل من له مصلحة بذلك، كأن لم يرد اسم الشخص فيها أو ورود أسماء لا تتوافر فيها شروط الانتخاب ، حيث تقدم الاعتراضات للجهة التي أعدت الجداول الانتخابية وليس للجنة إعادة النظر كما كان معمولاً به في ظل قانون الانتخاب السابق ، وأعطت الدائرة الحق بإصدار قراراتها خلال (21) يوماً وتبليغها للحاكم الإداري والذي بدوره يقوم بعرضها وإعلانها في نفس مكان عرض الجداول الانتخابية.

وقرارات البت في الطلبات الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية ليست قطعية وإنما يمكن الطعن بها أمام محكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية داخل نطاق اختصاصها الإقليمي خلال ثلاثة أيام من عرض القرارات ، ويجب على المحكمة إصدار قراراتها خلال سبعة أيام من تاريخ الطعن ، والقرارات الصادرة عن المحكمة هي قرارات قطعية لا يمكن الطعن بها أمام أي

---

[1] عيد أحمد الحسبان (2003) ، الضمانات السياسية والقضائية لحق الانتخاب وفقاً لقانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم (34) لسنة (2001) على ضوء القانون الإسباني للانتخاب رقم (5) لسنة 1985 – دراسة تحليلية مقارنة ، المنارة للبحوث والدراسات ، المجلد التاسع ، العدد الثالث ، جامعة آل البيت، المفرق- الأردن، ص ص 296- 297.

جهة قضائية أخرى وتلتزم الجهة المختصة بإعداد الجداول بهذه القرارات فتقوم بتعديل الجداول على ضوئها وبذلك تصبح الجداول الانتخابية نهائية.

ويرى الباحث أنه يجدر بالمشرع الأردني أن يخضع مسألة النظر في الطعون المتعلقة بالجداول الانتخابية لا سيما تلك المتعلقة بإضافة اسم ناخب أو شطب آخر دون مبرر من الجداول الانتخابية إلى اختصاصات القضاء الإداري وليس إلى اختصاص القضاء النظامي، لأن الدوائر المسؤولة عن الجداول الانتخابية وإعدادها هي جهات تابعة للجهاز الحكومي وتعتبر قراراتها إدارية، وإلى أن يصبح هناك محاكم إدارية موزعة في كافة المحافظات الأردنية فيمكن تخصيص غرف ضمن محاكم البداية للنظر في الطعون الانتخابية على أن تكون محكمة العدل العليا هي محكمة الدرجة الثانية التي تفصل في هذه الطعون وهذا يتطلب إجراء تعديل تشريعي على قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992).

المطلب الثاني: إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية في فرنسا

أسندت مهمة التسجيل في الجداول الانتخابية في فرنسا إلى لجنة إدارية مشكلة من العمدة وأحد ممثليه وأحد موظفي الإدارة يقوم بتعينه محافظ الإقليم أو مساعد المحافظ، بالإضافة إلى مندوب يعينه رئيس المحكمة الابتدائية، ويراعى في البلدان التي يزيد سكانها على عشرة آلاف نسمة ألا يكون العضو المعين من قبل المحافظ أو نائبه عضواً في المجلس البلدي .

و تأخذ فرنسا بنظام الجداول الخاصة والجدول العام بحيث تقوم اللجنة الإدارية الخاصة المشكلة بنفس التشكيل السابق بإعداد جداول خاصة لكل بلدة على حدة وبجانب ذلك تقوم اللجنة الإدارية العامة المشكلة بنفس التشكيل سالف الذكر بإعداد جدول عام للناخبين في المحافظة على

ضوء الجدول الخاص لكل دائرة، على أنه يلاحظ أن ذلك ليس معناه وجود علاقة رئاسية بين اللجان الإدارية الخاصة التي تتولى مهمة إعداد الجداول الخاصة واللجنة الإدارية العامة التي تقوم بمهام إعداد الجدول العام، فليس من حق اللجنة الإدارية العامة أن تقوم بتعديل الجدول الذي تم إعداده بوساطة اللجان الإدارية الخاصة، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي بقيام اللجنة الإدارية الخاصة في المدينة المذكورة بقيد بعض الناخبين بموافقة عضوين من أعضائها واعتراض عضو واحد على ذلك التسجيل، إلا أن اللجنة العامة قامت بشطب وحذف نصف أعداد المقيدين بالجدول الخاص بناءً على موافقة عضوين من أعضائها واعتراض عضو واحد، فقررت المحكمة الإدارية في 14 يناير/كانون الثاني سنة 1987 أن اللجنة الخاصة وحدها هي المختصة بقيد وحذف الناخبين وأن اللجنة العامة ليست لها أية صلاحيات رئاسية قبل اللجنة الخاصة فهي على هذا النحو لا تملك أن تدخل أية تعديلات على الجدول المعد بوساطة اللجنة الخاصة، وبمناسبة عرض هذا الموضوع على مجلس الدولة الفرنسي في 14 فبراير/شباط من نفس العام قضى بقانونية حكم المحكمة الإدارية[1].

ولكي تكون الجداول الانتخابية معبرة عن القاعدة الشعبية التي لها حق الانتخاب لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم، فإنه يلزم إخضاع هذه الجداول للمراجعة السنوية لإضافة أسماء الناخبين الجدد الذين توافرت في شأنهم الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب وحذف أسماء الناخبين الذين فقدوا هذه الشروط، وكذلك حذف أسماء الناخبين المتوفين، حتى تصبح الجداول الانتخابية انعكاساً للصورة الحقيقة لهيئة الناخبين مما يحقق الديمقراطية في النهاية. [2]

---

[1] صلاح الدين فوزي ،النظم والإجراءات الانتخابية، المرجع السابق ، ص 202.

[2] عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخابات في مصر والعالم، المرجع السابق، ص 333.

وأخذت فرنسا بنظام المراجعة السنوية لجداول الناخبين، حيث تبدأ فترة مراجعة الجداول الانتخابية من أول سبتمبر حتى آخر شهر ديسمبر، ويتم تقديم طلبات التسجيل في الجداول الانتخابية خلال هذه الفترة، ويتم إعلان الجداول الانتخابية بوساطة السلطة الإدارية منذ أول يناير حتى اليوم التاسع من نفس الشهر، حتى يتمكن إذا رفض قيد اسمه في جداول الناخبين أو حدث خطأ بقيد اسمه أن ينازع في ذلك أمام المحكمة الجزئية خلال خمسة أيام من تاريخ إعلان جدول الناخبين، ويجب على اللجنة المختصة بالتسجيل والتي تقوم باتخاذ إجراءات الإعلان عن الجداول أن تخطر صاحب الشأن بما تم في طلبه المتضمن طلب تدارك أي خطأ أو سهو في قيد اسمه خلال يومين وذلك بطريق الكتابة حتى يتمكن من معرفة أسباب قرار اللجنة في هذا الشأن، وإذا تضرر من هذا القرار فله في هذه الحالة الطعن فيه أمام المحكمة الجزئية كما قلنا سابقاً في خلال خمسة أيام من تاريخ الإعلان[1]، وبتاريخ 8 يوليو سنة 1975 صدر مرسوم بمقتضاه أصبح المواطنون الفرنسيون لهم الحق في أن يقدموا طلبات قيدهم في أي وقت من السنة [2] .

والقاعدة العامة تقضي بعدم إجراء أية تعديلات على الجداول الانتخابية إلا في فترة المراجعة، ولكن المشرع الفرنسي قد خرج على هذه القاعدة بنصه في المادة 30 من قانون الانتخاب على جواز إجراء التعديلات خارج فترة المراجعة بالنسبة لبعض الفئات من الناخبين وهي:

---

[1] المواد 5 إلى 22 من لائحة قانون الانتخاب الفرنسي التي تبين إجراءات تحرير ومراجعة الجدول الانتخابي.

[2] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، المرجع السابق، ص 485.

1.العسكريون الذين تم نقلهم أو إحالتهم إلى المعاش بعد انتهاء فترة التسجيل وكذلك المقيمين معهم من أفراد أسرهم حتى إحالتهم إلى المعاش.

2.كل فرنسي أو فرنسية توافرت في شأنهم صفة الناخب طبقاً للقانون بعد انتهاء فترة التسجيل.

3. كل من تجنس بالجنسية الفرنسية من الفرنسيين والفرنسيات بعد انتهاء فترة التسجيل.

4.كل فرنسي أو فرنسية ممن حرموا من ممارسة حق الانتخاب بسبب حكم قضائي ثم حصلوا بعد ذلك على حقهم في ممارسة حق الانتخاب طبقاً للقانون.

ويجوز لهذه الفئات في ميعاد سابق على يوم الاقتراع بعشرة أيام أن يتقدموا بطلب إلى السلطة الإدارية المختصة (العمدة) لقيد أسمائهم ويرسل هذا الطلب إلى المحكمة الجزئية للفصل فيه خلال 15 يوماً أو خلال 4 أيام على الأكثر قبل يوم الاقتراع.[1]

ويتضح من خلال ما سبق ذكره أن المشرع الفرنسي قد عمل على إتاحة الفرصة لأكبر عدد من المواطنين بما فيها من إتاحة الفرصة لكل فرنسي أو فرنسية بالتسجيل في الجداول الانتخابية حتى بعد انتهاء فترة التسجيل طالما توافرت في شأنهم صفة الناخب طبقاً للقانون، وبذلك يكون المشرع الفرنسي قد عمل على تحقيق مبدأ الديمقراطية القائم على توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخابات لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم، كما يلاحظ أن المشرع الفرنسي قد أتاح الفرصة لقيد الناخبين في أي وقت من السنة بمقتضى المرسوم الصادر في 8 يوليو سنة 1975.

---

[1] صلاح الدين فوزي، البرلمان، المرجع السابق، ص 232.

ويلاحظ على الجهة المنوط بها القيام بمهمة التسجيل في الجداول الانتخابية في فرنسا أنها تضم العناصر الحكومية المسيطرة على مهمة التسجيل باستثناء عضو واحد فقط وهو المندوب الذي يعينه رئيس المحكمة الابتدائية، حيث إن تشكيل اللجنة الإدارية التي تقوم بعملية التسجيل والمراجعة في الإقليم بالإضافة إلى مندوب يعينه رئيس المحكمة الابتدائية، ويلاحظ في هذا التشكيل أيضاً سيطرة العناصر الحكومية على عملية التسجيل والمراجعة لجداول الناخبين، وهذا يثير شبهة التحيز لهذه اللجنة للناخبين التابعين للحزب الحاكم وبصفة خاصة فمن المعروف أن فرنسا من البلاد التي تأخذ بنظام تعدد الأحزاب وهي من البلاد الديمقراطية المتقدمة ومن ثم نرى أنه نظراً لتعارض المصالح الحزبية ونظراً لوجود العديد من الاتجاهات والميول السياسية فيجب أن يوكل أمر رئاسة اللجان الإدارية التي تقوم بعملية التسجيل والمراجعة لجداول الناخبين إلى أحد أعضاء الهيئات القضائية وأن تسند العضوية في هذه اللجان لمندوبين عن الأحزاب السياسية بواقع عضو عن كل حزب سياسي وتقوم الأحزاب السياسية بتعيينهم، وبذلك يتحقق مبدأ الحياد بتوافر العنصر القضائي والعنصر السياسي في تشكيل لجان التسجيل والمراجعة لجداول الناخبين [1].

وقد حدد المشرع الفرنسي معايير الموطن الانتخابي مراعياً في ذلك بأن يكون هذا الموطن مرتبطاً بالموطن الشخصي للناخب بأن يكون حقيقياً وليس صورياً، وقد حددت المادة الحادية عشرة من قانون الانتخاب الفرنسي الصادر في 31 ديسمبر 1975 هذه المعايير مراعية في ذلك إيجاد الرابطة الحقيقية بين الناخب والدائرة التي قيد اسمه في جدولها، ومن هذه المعايير إقامة الناخب لمدة لا تقل عن ستة شهور في البلدية أو وجود موطنه الحقيقي بها، وكذلك إذا

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، نظام الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، المرجع السابق، ص 485

فرضت الضريبة للمرة الخامسة على المواطن بصفة مستمرة على التوالي دون انقطاع يحق له التسجيل بجداول دائرة أو بلدية الضريبة، وبشرط أن يكون اسمه مدرجاً في سجلات الضرائب المباشرة للبلدية التي يرغب التسجيل في جدولها، كذلك الإقامة الجبرية بالنسبة لبعض الموظفين العموميين، ووجد بعض الحالات الخاصة لتحديد الموطن الانتخابي حددتها المواد من 12 إلى 15 من قانون الانتخاب الفرنسي، والمتعلقة بالفرنسيين المقيمين خارج فرنسا والمسجلين بالقنصلية الفرنسية، فالقانون الصادر في 19 نوفمبر سنة 1982 قد واجه هذه الحالة وعالجها في المادة 6 منه مقرراً أنه يجوز لهؤلاء التسجيل بجدول دائرة الميلاد أو دائرة الموطن الأخير أو دائرة الإقامة الأخيرة بشرط ألا تقل عن ستة شهور، أو التسجيل أخيراً بالدائرة التي ولد أو كان مقيداً بها فرد من أصولهم إلى الدرجة الأولى وفي مجال قيد العسكريين والبحريين وأفراد أسرهم المقيمين في السفن فلهم حق التسجيل في الدوائر سالفة الذكر، علاوة على ذلك يجوز لهم أن يطلبوا قيدهم في بلدية مكتب تجنيدهم[1].

المطلب الثالث: إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية في مصر

نص قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري على أنه: (يجب أن يقيد في جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها)[2].

---

[1] داود عبد الرازق داود الباز "حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق. ص 201، 202.

[2] المادة 4 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية (المعدلة بالقانون رقم 41 لسنة 1979) .

وقد كان قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية ينص على أن تنشأ جداول انتخاب يقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب في أول ديسمبر من كل سنة ولم يلحق بهم أي مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية، وتعرض هذه الجداول في كل سنة من أول يناير إلى اليوم الحادي والثلاثين من ذلك الشهر وذلك في المكان وبالكيفية التي تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون[1].

ثم جاء التعديل لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وذلك بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 220 لسنة 1994 والذي عمل على تعديل المادة الخامسة من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية. بأن قرر زيادة المدة التي يتاح فيها قيد أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب إلى ثلاثة أشهر سنوياً تبدأ من أول نوفمبر من كل سنة وحتى الحادي والثلاثين من يناير من السنة التالية، بدلاً من شهر واحد كما كان محدداً من قبل، فجاء نص المادة الخامسة المعدلة من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية مقرراً الآتي: (تنشأ جداول انتخاب يقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب في أول نوفمبر من كل عام وحتى 31 يناير من السنة التالية ولم يلحق بهم أي مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية، وتعرض الجداول في أول فبراير إلى اليوم الأخير منه وذلك في المكان والكيفية التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون)[2].

وبمقتضى هذا التعديل عام 1994 اتسع نطاق مدة التسجيل في جداول الانتخاب من شهر واحد إلى ثلاثة أشهر، مما يجعل فرص التسجيل أكبر أمام المواطنين، ولقيد عدداً أكثر من

---

[1] المادة 5 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية قبل التعديل عام 1994.

[2] المادة 5 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المعدلة بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 220 لسنة 1994.

المواطنين في مدة الثلاثة أشهر المذكورة بنسبة أكبر مما كانت عليه تلك المدة قبل التعديل بشهر واحد فقط، وفي هذا اقترب المشرع المصري بالأخذ بمدة التسجيل في جداول الناخبين بما أخذ به المشرع الفرنسي قبل عام 1975، حيث أخذ المشرع الفرنسي بمدة أربعة أشهر للقيد بجداول الناخبين تبدأ من أول سبتمبر من كل عام وتنتهي في نهاية ديسمبر.

ويلاحظ أنه يوجد بعض الدول الديمقراطية التي تترك المجال مفتوحاً لقيد الناخبين ولا تغلق هذا المجال إلا لفترة محدودة جداً، ومن هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية التي لا تغلق مجال التسجيل في جداول الناخبين بالنسبة للانتخابات الفيدرالية إلا قبل إجرائها بشهر واحد فقط وذلك استعداداً لخوض تلك الانتخابات، وكذلك الحال في فرنسا بعد التعديل الأخير في 8 يوليو 1975 والذي أصبح بمقتضاه باب التسجيل مفتوحاً طوال السنة، وقد أحال قانون مباشرة الحقوق السياسية في مادته السادسة إلى اللائحة التنفيذية لتوضيح كيفية وطرق إعداد جداول الناخبين وتشكيل اللجان التي تقوم بإعداد تلك الجداول.

ففي كل قسم إداري من أقسام الدولة يوجد جدول انتخاب يشتمل على أسماء من لهم حق ممارسة الحقوق السياسية (يعد جدول عام ودائم لكل شياخة وفي كل قسم من أقسام المدينة ولكل حصة في القرية يدون فيه أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط الناخب ولم يلحق بهم أي مانع من موانع الانتخاب ويجوز بقرار من المدير أو المحافظ تقسيم الشياخة أو الحصة أو إنشاء جدول لكل قسم منها، كما يجوز أيضاً بقرار ضم شياخة أو حصة أو أكثر إلى بعضها لينشأ لهم جميعاً جدول واحد) [1].

---

[1] المادة رقم 1 من قرار وزير الداخلية الصادر باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، الوقائع المصرية العدد 19 مكرر في 1956/3/5، وقد حلت عبارة (مدير أمن محافظة) محل عبارة (المدير أو المحافظ) الواردة بالقانون رقم 73 لسنة 1956.

ومن لم يكن اسمه مدرجاً في الجداول الانتخابية لا يكون من حقه ممارسة الحقوق السياسية ويعهد إلى لجان خاصة لتحرير هذه الجداول ومراجعتها بصفة دورية للتأكد من استمرار تمتع المقيدين فيها بالصفات التي حددها القانون، ولإضافة من أهملوا بغير حق والذين أضحوا حائزين على الصفات التي يشترطها القانون لممارسة الحق الانتخابي.

وقد حددت اللائحة التنفيذية لقانون مباشرة الحقوق السياسية الجهة التي يناط بها تحرير جداول الناخبين، ففي المدن المقسمة إلى شياخات يقوم بتحرير جداول الناخبين لجنة مشكلة على النحو الآتي:

1.المأمور أو نائبه (رئيساً).

2.موظف ينتدبه مدير أمن المحافظة وثلاثة ممن تتوافر فيهم الشروط الواجب توافرها في الناخب يختارهم مدير أمن المحافظة ممن يجيدون القراءة والكتابة (أعضاء).

وفي القرية تشكل هذه اللجنة على النحو التالي:

1.العمدة (رئيساً).

2.شيخ الحصة التي يجرى قيد ناخبيها والمأذون واثنان ممن يجيدون القراءة والكتابة وتتوافر فيهم شروط الناخب يختارها المأمور (أعضاء) وفي حالة عدم وجود العمدة بالقرية فإنه يقوم مقامه موظف لا تقل درجته عن السادسة يتم ندبه عن طريق مدير أمن المحافظة[1].

---

[1] المواد 2، 3 من قرار وزير الداخلية باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، الوقائع المصرية العدد 19 مكرر في 1956/3/5 – سعاد الشرقاوي و عبد الله ناصف، نظم الانتخابات ، المرجع السابق ، ص 202 .

وفي حالة عدم وجود مأذون فيتم تعيين من يقوم مقامه من الناخبين الذين يجيدون القراءة والكتابة وذلك عن طريق المأمور المختص، وللجنة التسجيل في الجداول أن تستعين في عملها عن طريق المركز أو القسم بمن ترى ضرورة الاستعانة بهم من موظفي المصالح المختلفة، وللجنة التسجيل أيضاً في حالة تحرير الجداول لأول مرة تقوم بحصر الناخبين بالمدن المقسمة إلى شياخات من خلال كل شارع وكل حارة، ولها أن تستعين في ذلك بخرائط من مصلحة المساحة[1].

ويتم تحرير الجداول على حسب ترتيب حروف الهجاء وبرقم متتابع لكل حرف وتشمل اسم كل ناخب، واسم أبيه، واسم جده، واسم الشهرة وإن كان له اسم اشتهر به وصناعته وسنه في تاريخ التسجيل ومحل إقامته العادية وعنوانه وتاريخ قيده بالجداول، كما يذكر في الجدول ما إذا كان الناخب ملماً بالقراءة والكتابة[2].

ويقيد الناخب في جدول الجهة التي يقيم فيها عادة، وله أن يختار لقيد اسمه، الجهة التي محل عمله أو مقر عائلته أو التي فيها مصلحة جدية ولو لم يكن مقيماً فيها شريطة أن يطلب ذلك كتابة من رئيس لجنة التسجيل في تلك الجهة وأن يرفق بطلبه شهادة مصدقاً عليها من مأمور المركز أو القسم، ويثبت فيها رئيس لجنة التسجيل الجهة التي يقيم فيها الناخب عادة بأنه طلب عدم قيده في جدول تلك الجهة، وعلى الناخب أن يتقدم شخصياً بهذا الطلب قبل انتهاء

---

[1] المادة رقم 4 من قرار وزير الداخلية سالف الذكر.

[2] المادة رقم 5 من قرار وزير الداخلية سالف الذكر.

الموعد المحدد لمراجعة الجداول بخمسة عشر يوماً على الأقل فإذا لم يعلن اختياره في هذا الموعد يتم قيده في الجدول الخاص بالجهة التي يقيم فيها عادة[1].

وعلى الناخب إذا غير موطنه أن يعلن التغيير كتابة وبكتاب موصى عليه بعلم الوصول إلى مدير الأمن بالمحافظة والجهة التي يريد نقل موطنه إليها ويذكر بالطلب أسباب تغيير الموطن، كما ترفق به شهادة التسجيل الخاصة بطلب التغيير، فإذا كانت الجهة التي يريد نقل اسم الناخب من جدولها تابعة لنفس المديرية أو المحافظة، فعلى مدير الأمن بالمحافظة أن يأمر بإجراء التعديل في نسخة الجدول المحفوظة لدى المديرية أو المحافظة والخاصة بكل من الجهة المطلوبة نقل الموطن إليها، والجهة المطلوب نقل الموطن منها مع إخطار رئيس لجنة التسجيل الأصلية نقل اسم الناخب من جدولها تابعة لمديرية أو محافظة أخرى، فلا يجوز إدراج اسم الناخب في جدول الجهة التي يريد نقل موطنه إليها، إلا بعد إخطار مدير الأمن التابع له هذه الجهة برفع اسم الناخب من جدول الجهة التي نقل موطنه منها[2]. ويحظر الإطلاع على جداول الناخبين أو أخذ أية بيانات منها في غير المواعيد القانونية المحددة للعرض[3].

ووفقاً لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري فإن الموطن الانتخابي للناخب هو الجهة التي يقيم فيها الشخص عادة. ومع ذلك يجوز له أن يختار لقيد اسمه الجهة التي بها محل عمله الرئيس أو التي بها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولم لم يكن مقيماً فيها[4]. ويعتبر الموطن الانتخابي للمصريين المقيمين في الخارج المقيدين في القنصليات المصرية، آخر جهة كانوا

---

[1] المادة 13 من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، الوقائع المصرية العدد 19 مكرر في 1956/3/5.

[2] المادة 14 من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

[3] المادة 18 من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية.

[4] المادة 11 من اللائحة التنفيذية سالفة الذكر.

يقيمون فيها عادة في مصر قبل سفرهم، أما المصريون الذين يعملون على السفن المصرية فيكون موطنهم الانتخابي في الميناء المقيدة به السفينة التي يعملون عليها[1].

وترجع أهمية الموطن الانتخابي إلى أنه لا يجوز للناخب المقيد بالجداول الانتخابية أن يقوم بالتصويت في الانتخابات إلا في موطنه الانتخابي أي أمام اللجنة المقيد اسمه في جدولها على أن الأمر يختلف في الاستفتاء إذ يجوز للناخب أن يدلي برأيه في أي موطن انتخابي يتواجد فيه شريطة أن يكون معه شهادة الانتخاب التي تثبت بأنه مقيد بأحد جداول الانتخاب[2]، ولا يجوز أن يقيد الناخب في أكثر من جدول انتخابي واحد[3].

المطلب الرابع: إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية في لبنان

في لبنان خصص قانون الانتخاب رقم (171) لسنة (2000) الفصل الثالث لوضع المبادئ التي تراعى عند وضع القوائم الانتخابية ، فنصت المادة (11) على إلزامية التسجيل في القوائم الانتخابية وأن لا يقيد أحد في غير قائمة واحدة ، ووفقاً للمادة (13) تتضمن قوائم الناخبين فيما يتعلق بكل ناخب رقم تسجيل عائلته في سجلات الأحوال الشخصية واسم عائلته واسمه وجنسه واسم أبيه وتاريخ ولادته ومذهبه ، والقوائم الانتخابية دائمة إلا أنه يعاد النظر فيها سنوياً بعد الإعلان عن ذلك بوساطة النشرات الرسمية ووسائل الإعلام خلال الأسبوع الذي يسبق فتح مهلة إعادة النظر وفقاً للمادة (14) ، وحق الحصول على نسخة من لوائح القيد هو

---

(1) المادة 12 من اللائحة التنفيذية سالفة الذكر.

(2) سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم ومصر، المرجع السابق، ص 204.

(3) المادة 9 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956.

مباح للجميع ، فيمكن لأي كان أن يحصل على الأقراص المدمجة التي تحتوي على القوائم الانتخابية ابتداءً من تاريخ نشرها وفقاً للمادة (24) [1] .

ويعتمد لبنان على سجلات الأحوال المدنية في وضع القوائم الانتخابية وقد نصت على هذه الآلية المادة (12) من قانون الانتخاب كما يلي: (تضع المديرية العامة للأحوال الشخصية لكل دائرة انتخابية قوائم انتخابية ممكننة بأسماء الناخبين وفقاً لسجلات الأحوال الشخصية وتتضمن هذه القوائم أسماء جميع الناخبين الذين بلغت مدة إقامتهم الأصلية أو الحقيقية في الدائرة الانتخابية ستة أشهر على الأقل بتاريخ بدء إعادة التدقيق بالقوائم الانتخابية).

ذلك أن حق جميع المواطنين في المشاركة في شؤون الحكم هو حجر الزاوية في الديمقراطية ، ولعل شكل المشاركة الأكثر جوهرية هو حق الاقتراع في انتخابات حرة وعادلة ، ووجود سجل انتخابي كامل وشامل هو أساس ممارسة حق الاقتراع الديمقراطي ، وإن الحفاظ على دقة هذا السجل يضمن بقدر الإمكان أن يكون الناخب المقبول مسجلاً في لائحة واحدة لا أكثر ، فكان وجود السجل بأسماء الناخبين هو عنصر حاسم في الممارسة الكاملة لحق الاقتراع، فالسجل يحدد من يحق له التصويت في الانتخابات ، وتعمل الإدارة الانتخابية على إعادة النظر بهذا السجل بصورة مستمرة وتتأكد من القيود الجديدة وتحاول أن تتلافى القيود المزدوجة ، وبعد ذلك يكون الإطلاع على سجلات القيد حقاً مباحاً للجميع وعلى الإدارة المختصة أن تمنع نسخاً من هذه السجلات لمن يطلب ، وهو أمر إلزامي يفرضه مبدأ ضمان حق الاقتراع للجميع وتأمين شفافية عملية الانتخابات وعدالتها [2].

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات ، النظم الانتخابية، المرجع السابق ، ص ص 34-35.

[2] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات ، النظم الانتخابية ، المرجع السابق، ص ص 35-36.

ويعتبر تسجيل الناخبين في لوائح التسجيل شرطاً شكلياً وجوهرياً لتحديد الهيئة الناخبة ، فاستيفاء المواطن لكافة الشروط الموضوعية التي تؤهله الاشتراك في العملية الانتخابية لا تكفي بحد ذاتها من أجل ممارسة هذا الحق ، بل يجب أن يتحقق الشرط الشكلي المتمثل بقيد هذا المواطن في لوائح التسجيل ، فمن الناحية العملية لا يمارس هذا الحق إلا المواطنون المقيدون في اللوائح الانتخابية وهم الذين يطلق عليهم تسمية الهيئة الناخبة ، فالفرد الذي لا يدرج اسمه بالجدول الانتخابي لا يسمح له المشاركة في الانتخابات حتى لو كان مستوفياً جميع الشروط الموضوعية التي يتطلبها القانون لاكتساب صفة الناخب ، والسبب في ذلك أن الانتخاب ليس حقاً شخصياً بل هو مشاركة في الحياة العامة ، ومن ثم فإنه يعد بمثابة الوظيفة العامة في تطلبها شروطاً معينة لشغلها ، ويجب على من يتقلد أعباءها أن يكون حائزاً على الدليل القانوني الذي يثبت استيفاءه للشروط اللازمة لمباشرة مهامها وذلك الدليل هو التسجيل في الجدول الانتخابي [1].

المبحث الثالث: مدى التزام الإدارة بعملية التسجيل في الجداول الانتخابية الرسمية

إن السؤال الذي يطرح نفسه الآن هو من يقع على عاتقه الالتزام بالتسجيل في الجداول الانتخابية؟ هل هو المواطن الذي يريد قيد اسمه بجدول الناخبين؟ ومن ثم يجب عليه تقديم طلب لجهة الإدارة بقيد اسمه، أم جهة الإدارة التي يقع على عاتقها هذا الالتزام، ومن ثم تقوم من تلقاء نفسها بعملية التسجيل في جداول الناخبين لكل من توافر في شأنه الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب من سن وجنسية وعدم وجود مانع من موانع التصويت.

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005) ، النظم الانتخابية ، المرجع السابق، ص 35.

ونلاحظ في هذا الشأن اختلاف الدول الديمقراطية حول مبدأ التسجيل التلقائي أم بناء على طلب من الناخب، إلا أن غالبية الدول تأخذ بمبدأ التسجيل التلقائي، فتقوم الإدارة من تلقاء نفسها بعملية التسجيل في جداول الناخبين.

ففي فرنسا تنص الفقرة الأولى من المادة التاسعة من قانون الانتخاب الفرنسي الصادر في 31 ديسمبر 1975 على أن: (التسجيل في الجداول الانتخابية إجباري)، ويتبين من ذلك النص أن التسجيل بالجدول عبارة عن عمليات ملزمة لجهة الإدارة يقوم بها تلقائياً لكن هذا لا يحول بين المواطنين الذين تتوافر فيهم صفات الناخب بأن يسعوا إلى لجان التسجيل بغية قيد أسمائهم بالجدول[1]، وبالرغم من أن التسجيل في الجداول الانتخابية ملزم للإدارة في فرنسا إلا أن تمام هذا التسجيل معلق على شرط واقف، وهو تقديم طلب التسجيل من ذي الشأن، ويتبين ذلك من خلال نصوص المواد من 1 إلى 3 من اللائحة التنفيذية لقانون الانتخاب الفرنسي، إلا أن تقديم هذا الطلب من ذي الشأن لا يعنى به أن الناخب ملزم ومجبر بأن يقوم بقيد اسمه في جداول الناخبين بتقديم هذا الطلب، وذلك مع الأخذ في الاعتبار أن مجرد تقديم الطلب من الناخب ما هو إلا تأكيد لتمام قيد اسمه في جداول الناخبين، وأن مجرد تقديم هذا الطلب ما هو إلا التزام أدبي محض، ويلاحظ أيضاً أن نص الفقرة الأولى من المادة التاسعة سالف الذكر تقرر أن التسجيل في الجداول الانتخابية إجباري، والمقصود بها هو أن الإدارة هي الملزمة والمجبرة بالتسجيل بالجداول الانتخابية، أي أنه بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لقانون الانتخاب الفرنسي، يلاحظ أنها كلفت الناخب بتقديم طلب لتمام قيد اسمه بجداول الناخبين، وأن هذا التكليف ما هو إلا تكليف أدبي منه يعبر به الناخب عن إرادته في قيد اسمه بجداول الناخبين، ولا يخفي علينا أن المشرع

[1] صلاح الدين فوزي ، النظم والإجراءات الانتخابية ، المرجع السابق ، ص 204.

الفرنسي منذ 8 يوليو 1975 قد سمح للمواطنين الفرنسيين بأن يقدموا طلبات قيد أسمائهم في جداول الانتخاب في أي وقت من السنة.

وفي مصر، تنص المادة 4 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية المصري المعدلة بالقانون رقم 41 لسنة 1979 على أنه: (يجب أن يقيد في جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها)، وبالرجوع إلى هذا النص نجد أنه قرر وجوبية وإلزامية التسجيل في جداول الانتخاب لكل من الذكور والإناث، وبالرغم من ذلك فلم يحدد هذا النص بصفة صريحة من الملتزم بعملية التسجيل في الجداول الانتخابية، هل هو الناخب الذي يقع على عاتقه مهمة تقديم طلب لتقيد اسمه بالجداول الانتخابية، أم هي جهة الإدارة التي تقوم بقيد كل من بلغ سن 18 سنة وتوافر في شأنه الشروط الموضوعية للانتخاب، وأمام عدم صراحة النص في هذا الشأن وجدت الاجتهادات الفقهية، فأنصار الاتجاه الأول يقررون بأن التسجيل في الجداول الانتخابية لا يكون إلا بناءً على تقديم طلب من الناخب الحائز لكافة الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب وبدون تقديم الناخب لهذا الطلب لا يكون من حقه التسجيل في جداول الناخبين، لأن التسجيل في جداول الناخبين عند أنصار الاتجاه الأول متوقف على تقديم طلب التسجيل من ذي الشأن[1].

[1] هناك رأي للدكتور صلاح الدين فوزي بأنه لا يشاطر منطق الاتجاه الثاني الذي يأخذ بمبدأ التسجيل التلقائي، النظم والإجراءات الانتخابية، المرجع السابق، ص 185، هامش 8.

وعلى الجانب الآخر ذهب أنصار الاتجاه الثاني على الأخذ بمبدأ التسجيل التلقائي في الجداول الانتخابية فيقع على عاتق الإدارة مهمة قيد جميع الناخبين الذين توافرت في شأنهم الشروط الموضوعية لممارسة حق الانتخاب دون اشتراط تقدم هؤلاء الناخبين بطلب لقيدهم[1].

وسنعرض بالدراسة لأسانيد كل من الاتجاهين المذكورين لبيان أي منهما أقرب إلى تحقيق مبدأ الديمقراطية كالآتي:

المطلب الأول: أسانيد الاتجاه الأول (التسجيل بناء على طلب الناخب)

1. نصت المادة الرابعة من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري صراحة على تأييد منطق الاتجاه القائل بأن التسجيل بجداول الناخبين يكون بناء على طلب من الناخب، حيث إن صراحة نص المادة المشار إليها لا تحتوي على خطاب موجه إلى جهة الإدارة ولا إلى الأفراد أعضاء هيئة الناخبين، وأن كل ما يمكن استنتاجه من نص المادة سالفة الذكر هو إلزامية التسجيل ليس إلا، أما على من يلقى هذا الالتزام فإن صراحة النص لا تشير إلى أي جهة [2].

2. إن مبدأ سلطان الإرادة والتعبير عن هذه الإرادة يحتم ألا يكره المواطن على قيد اسمه بالجداول الانتخابية دون أن يقدم طلب بذلك يعبر عن إرادته بقيده بالجداول الانتخابية، وبصفة خاصة عندما يمتنع عن الإدلاء بصوته فإنه سوف يتعرض لعقوبة الغرامة.

---

[1] ومن أنصار الاتجاه الثاني (التسجيل التلقائي): ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 194.
ومصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، المرجع السابق، ص 122.
وداود عبد الرزاق داود الباز، المرجع السابق، ص 280.

[2] صلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الانتخابية، المرجع السابق، 185.

3. إن اشتراط تقديم طلب قيد من الناخب سوف يزيل الصعوبات التي تواجه الإدارة عند تغيير الموطن الانتخابي لكثير من الناخبين، وسوف تعرف الإدارة دون مشقة جميع البيانات الخاصة بجموع الناخبين باعتبارهم هم أنفسهم على علم بها أكثر من رجال الإدارة، مما يؤدي إلى ضبط عملية التسجيل في جداول الناخبين بصورة دقيقة لأن كل البيانات والمعلومات الخاصة بالتسجيل سوف تكون بمعرفة الناخب نفسه.

4. إن العزوف عن اشتراط تقديم الناخب لطلب قيد اسمه في جداول الناخبين والأخذ بمبدأ التسجيل التلقائي سوف يكبد الخزانة العامة للدولة نفقات مالية كبيرة، لتطلب ذلك إجراء تعداد سكاني سنوي.

المطلب الثاني: أسانيد الاتجاه الثاني (التسجيل التلقائي)

عرض بعض الفقهاء الأسانيد التي تدعم منطق هذا الاتجاه[1]، مقرراً أنه بمطالعة نصوص قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية في جملتها تجعلنا نذهب إلى أن الإلزام في هذا الشأن ملقى على عاتق الإدارة وهذا يعني أن جهة الإدارة عليها تلقائياً أن تقوم بعمليات التسجيل وأن الأمر لا يتوقف في هذا الشأن على طلب يتقدم به من تتوافر فيه صفة الناخب ويدعم منطق هذا الاتجاه بالحجج الآتية:

1. إن نص المادة الرابعة قبل تعديله سنة 1979 كان يقضي بالآتي:(يجب أن يقيد في جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور وكذلك يجب أن يقيد من الإناث من قدمت بنفسها طلباً بذلك)، مما يعني أن المشرع كانت قد اتجهت نيته إلى التسجيل التلقائي

---

[1] صلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الانتخابية، المرجع السابق، ص 180-182، بالرغم من أنه قد عرض رأياً آخر مخالفاً لمنطق الاتجاه الثاني ويميل إلى الاتجاه الأول، المرجع السابق، ص 185 .

للذكور دون تطلب اشتراط تقديم طلب، وبعد التعديل لهذا النص أصبح كل من الذكور والإناث سوياً يستفيدون من التسجيل التلقائي بمعرفة الإدارة[1].

2. بالرجوع إلى نص المادة 13 من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، نجد أنها أجازت:(للناخب أن يقيد اسمه في جدول جهة أخرى غير التي يقيم فيها عادة إذا ما اختار ذلك بشرط أن يكون مقر عمله الرئيس أو مقر عائلته بالجهة الجديدة أو له مصلحة جدية في التسجيل بالجهة الجديدة المراد التسجيل فيها بشرط أن يتقدم لرئيس لجنة التسجيل في تلك الجهة بطلب كتابي على أن يرفق بطلبه شهادة مصدقاً عليها من مأمور المركز أو القسم يثبت فيها رئيس لجنة التسجيل في الجهة التي يقيم فيها الناخب عادة بأنه طلب عدم قيده في جدول تلك الجهة)، ويتضح بجلاء من هذه المادة أن التسجيل في محل الإقامة المعتادة للناخب يتم تلقائياً بوساطة الإدارة، لكن إذا أراد الناخب تغيير هذا الموطن الانتخابي الأصلي فإن الأمر في هذه الحالة يحتاج إلى طلب يتقدم به صاحب الشأن قبل انتهاء المواعيد المحددة للمراجعة السنوية للجدول بخمسة عشر يوماً على الأقل، فإذا انقضى هذا الأجل دون اختبار الناخب بتغيير موطنه الانتخابي فإنه يتم قيده بجداول الإقامة المعتادة وتلقائياً من جانب الإدارة. [2]

3. بالرجوع إلى نص المادة 15 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، نجد أنها تقضي بأنه: (لكل من أهمل قيد اسمه في جداول الانتخابات بغير حق أو حدث خطأ في البيانات الخاصة بالتسجيل، ولكل ناخب مقيد اسمه في أحد جداول الانتخاب أن يطلب قيد اسم

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 195.

[2] صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي (قاضي: الدستورية – الانتخابات – الاستفتاءات)، القاهرة: دار النهضة العربية،1992، ص 155.

من أهمل بغير حق أو حذف اسم من قيد من غير حق أو تصحيح البيانات الخاصة بالتسجيل) ، ويلاحظ أن هذا النص قد فرق بين مرحلتين، المرحلة الأولى: وهي تحرير جداول الناخبين وتقوم بهذه المهمة في تلك المرحلة جهة الإدارة، والمرحلة الثانية: وتأتي بعد الانتهاء من تحرير جداول الناخبين تلقائياً من جهة الإدارة ويتم إعلان هذه الجداول على الناخبين، ويأتي دور الناخب إذا حدث إهمال لقيد اسمه أو اسم غيره بغير حق، أو حدث خطأ في البيانات الخاصة بقيده أو بقيد غيره ، فللناخب في هذه الحالات أن يقدم طلب لجهة الإدارة بتدارك هذه الأمور وذلك بعد مرحلة تحرير الجداول تلقائياً من جهة الإدارة.

وإذا حاولنا ترجيح أي من الاتجاهين، نجد أن الاتجاه الثاني هو الأرجح لدينا باعتباره الأقرب إلى تحقيق مبدأ الديمقراطية القاضي بتوسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخابات لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم، وذلك لأن التسجيل التلقائي لجهة الإدارة يعمل على تحديد قاعدة المشاركة الشعبية بتحديد جموع الناخبين طبقاً لمعايير موضوعية وذلك بالاستعانة بسجلات التسجيل المحلي كالمواليد والوفيات والحالة المدنية، والاستعانة بسجلات الإحصاء السكاني التي تقوم على معيار محل الإقامة، وعن طريق ذلك يتم تنقية جداول الناخبين باعتبار أن ذلك شرط أساسي لصحة الانتخابات، فيتم حذف اسم المتوفين، ومن قيدوا بغير حق، ومن فقدوا أحد شروط ممارسة الحقوق السياسية، وكذلك حذف أسماء من تركوا أماكن إقامتهم في الدوائر المقيدين فيها، والذين هاجروا إلى الخارج، ولتصبح في النهاية جداول الناخبين هي مرآة القاعدة الشعبية العريضة التي يحق لها ممارسة حق الانتخاب لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم ومن هنا تحقق الديمقراطية.

على أن أسانيد الاتجاه الأول من السهل الرد عليها كالتالي:

- الرد على أسانيد الاتجاه الأول (التسجيل بناءً على طلب الناخب):

- الرد على الحجة الأولى:

إن الحجة الأولى التي يستند إليها الاتجاه الأول هي نفسها سند الأخذ بمنطق الاتجاه الثاني الآخذ بالتسجيل التلقائي لجهة الإدارة، وذلك لأنه بالرغم من أن صراحة النص لا تشير إلى أي تحديد، إلا أنه بإمعان النظر في نص المادة 4 من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، لرأينا أن الخطاب موجه إلى جهة الإدارة وذلك مع الأخذ في الاعتبار بأن عبارة النص المذكور (يجب أن تقيد) جاءت بصفة البناء للمجهول،[1] ومن المعروف لدى علماء اللغة أن الفاعل في حالة البناء للمجهول لا يقوم هو نفسه بالفعل وإنما يقوم به غيره ويكون أثر الفعل واقعاً عليه وكذلك يكون نائباً للفاعل، أي أن التسجيل تقوم به الإدارة وليس الناخب الذي يكون محلاً للقيد من جهتها، ومن ثم لو كان الخطاب موجهاً للناخب لجاء النص كالتالي: (يجب أن يقدم كل ناخب من الذكور والإناث طلباً للقيد في جداول الانتخاب) وقد قرر بهذه الحجة وبحق بعض الآراء وعقب عليها قائلاً– أما وقد جاء النص بالبناء للمجهول فإنه يدعم وجهة نظرنا في هذا الشأن وهي أن الالتزام بالتسجيل ملقى على عاتق الإدارة تقوم به من تلقاء نفسها، وقد حذف فاعل التسجيل في النص السابق للعلم به[2].

- الرد على الحجة الثانية:

ليس لمبدأ سلطان الإرادة مجال في الحياة السياسية في ممارسة الحقوق السياسية لأن الأمر يتعلق في النهاية بالمصلحة العليا للمجتمع، وأن عملية التسجيل في الجداول الانتخابية

---

[1] صلاح الدين فوزي ، المجلس الدستوري الفرنسي (قاضي: الدستورية – الانتخابات – الاستفتاءات). المرجع السابق ، ص156 .

[2] داود عبد الرزاق داود الباز، المرجع السابق، ص 218.

يحتمها مبدأ الديمقراطية القائم على توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخابات لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم، ومن ثم فإن مبدأ سلطان الإرادة يجد مجاله الطبيعي في بيئة القانون المدني والعلاقات بين الأفراد بعضهم بعضاً، فالأمر يتعلق هنا بحصر هيئة الناخبين التي لها الحق في ممارسة الحقوق السياسية، ومنها حق الانتخاب ويجب أن تقوم الإدارة من تلقاء نفسها بحصر أعضاء هيئة الناخبين حتى تكون هذه الهيئة مرآة للقاعدة الشعبية الحقيقية والتي تشترك في الانتخابات لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم .

- الرد على الحجة الثالثة:

لا شك في أن اشتراط تقديم طلب قيد من الناخب في حالة تغيير الموطن الانتخابي سوف يكون منطقياً وضرورياً، أما المنطق الذي يقوم عليه الاتجاه الثاني القائل بالتسجيل التلقائي لم يكن بصدد تغير الموطن الانتخابي للناخب وإنما كان بصدد التسجيل الأول في محل الإقامة المعتاد حيث يجب أن يجري التسجيل منذ البداية تلقائياً من قبل الإدارة ودون تقييد التسجيل بتقديم طلب من الناخب، وأن مبررات تقديم الطلب وسلطان الإرادة لا يكون إلا بمناسبة تغيير الناخب لموطنه الانتخابي بعد قيام الإدارة من تلقاء نفسها بتحرير الجداول الانتخابية وقيد الناخبين. (1)

- الرد على الحجة الرابعة:

إن الأخذ بمبدأ التسجيل التلقائي من قبل الإدارة وإن كان سوف يكبد الخزانة العامة للدولة نفقات مالية كبيرة لتطلب ذلك إجراء تعداد سكاني سنوي، إلا أنه سوف يعمل على توسيع قاعدة

---

[1] صلاح الدين فوزي1992). المجلس الدستوري الفرنسي (قاضي: الدستورية – الانتخابات – الاستفتاءات). القاهرة: دار النهضة العربية،ص140

المشاركة الشعبية في الانتخابات لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم، ومن ثم يعمل على تحقيق مبدأ الديمقراطية، وسوف تصبح الجداول الانتخابية المرآة الحقيقية لهيئة الناخبين، مع الأخذ في الاعتبار أن زيادة التكاليف على الخزانة العامة للدولة لتنقية جداول الناخبين وتنظيم هيئة الناخبين أخف وطأة من زيادة التكاليف على الخزانة العامة للدولة بسبب التعويضات التي ستتحملها الدولة مقابل الطعن في نزاهة وصحة الانتخابات بسبب تزوير الأصوات الخاصة بالمتوفين، والإدلاء بأصوات من قيد بغير حق ومن فقدوا أحد شروط ممارسة الحقوق السياسية وكذلك الإدلاء بأصوات من تركوا أماكن إقامتهم في الدوائر المقيدين فيها والذين هاجروا إلى الخارج.

المبحث الرابع: الرقابة القضائية على إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية

يقصد بالدور التحضيري للإدارة هو ما تقوم بإصداره من قرارات تتعلق سواء من جانب أول بإعداد أو تقسيم الدوائر الانتخابية على امتداد إقليم الدولة بناء على النص القانوني المحدد لتلك الدوائر وإعمالاً للنصوص الدستورية أو من جانب ثان باضطلاع الإدارة ممثلة أساساً في وزارة الداخلية بالقيام بإعداد جداول القيد للناخبين بصورة منضبطة في ضوء الشروط المحددة بنص القانون ومع مراعاة حالات الحرمان المختلفة في القيد في هذه الجداول أو من جانب ثالث بالقيام بتحديد مسبق لتواريخ إجراء الانتخابات والمواعيد المتعلقة بسير التصويت.

تلك هي على سبيل الإجمال الأعمال التحضيرية التي يفترض إتمامها قبل بدء عملية التصويت في الانتخابات والتي يكون الباع الأكبر فيها محتجزاً للإدارة في ضوء الضوابط والنصوص الدستورية والقانونية الخاصة بها، وبحيث تتراوح ملاحظات جهة الإدارة فيها بين

الضيق والاتساع سواء بالنسبة للناخبين أو المرشحين أو سواء فيما يتعلق بسير عجلة الانتخـــاب وإطاره العام.

وتمر عملية إعداد الناخبين بعدة مراحل، حيث تبدأ المرحلـــة الأولـــى بإعـــداد جـــداول الناخبين وتنظيمها لأول مرة أو مراجعتها سنوياً بما يسمى بالمرحلة الإدارية. وعند الانتهاء مـــن تنظيم جداول الناخبين من قبل لجنة تنظيم الناخبين أو من عملية المراجعـــة الـــسنوية بجـــداول الناخبين من قبل لجنة إعادة النظر تبدأ المرحلة الثانية، وهي مرحلـــة الطعـــن فـــي القـــرارات الصادرة من لجنة إعادة النظر أمام محكمة البداية.

والجداول الانتخابية هي عبارة عن تلك القوائم المرتبة أبجدياً بـــصورة رســـمية لكافـــة المواطنين الذين تتوافر فيهم عند لحظة تحريرها الشروط الخاصـــة بعـــضوية هيئـــة النـــاخبين وممارسة الحق في التصويت وتتضح الأهمية الفائقة لإعداد جداول الانتخابات وتأثيرها المباشـــر على حسن أداء العملية الانتخابية وتحقيقها لأهدافها من كونها أساساً للنظام الديمقراطي النيـــابي السليم ومن ثم ركيزة لصحة التمثيل النيابي في البرلمانات وتعبير النواب عـــن الإرادة الحقيقيـــة للأمة، فإذا ما تسرب الخلل أو العبث إلى تلك الجداول كانت النتيجة الحتمية لـــذلك هـــي عـــدم التعبير الصحيح عن إرادة الأمة، ومن هنا جاءت الأهمية البالغة لـــدور الإدارة فـــي العمليـــة الانتخابية باعتبارها الأمينة على سلامة القيد في الجداول لكل من انطبقت عليه شروط أعـــضاء هيئة الناخبين وحرمان الذين صدرت في حقهم قرارات من المحاكم في الأحـــوال المنـــصوص عليها في قانون الانتخاب.

وسوف يتم تناول موضوع الرقابة القضائية على تسجيل الناخبين في الجداول الرسمية من خلال المطالب التالية: المطلب الأول حول الرقابة القضائية في الأردن ، والمطلب الثاني حـــول الرقابة القضائية في مصر.

المطلب الأول: الرقابة القضائية في الأردن

نصّت المادة (6) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني الملغى رقم (22) لسنة 1986 وتعديلاته على أن: (تنظم جداول الناخبين لكل دائرة انتخابية تتضمن أسماء الناخبين من أبناء تلك الدائرة الانتخابية أو المقيمين فيها عادة ولا يجوز أن يسجل أي ناخب في أكثر من جدول واحد للناخبين)[1].

وقد تناولت المواد (7 ، 8 ، 9) من قانون الانتخاب الملغى عملية تسجيل الناخبين، حيث يتم إعداد جداول الناخبين من قبل لجنة أو أكثر يعينها الحاكم الإداري لكل مدينة أو بلدة أو قرية أو في دائرته الانتخابية تسمى "لجنة تنظيم جداول الناخبين تتألف من رئيس وعضوين جمـــيعهم من موظفي الحكومة[2].

وتتولى اللجنة أو اللجان المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة الملغاة إعداد جـــداول الناخبين بمقتضى التعليمات والإجراءات والمواعيد التي يحددها وزير الداخلية وذلك في حـــدود أحكام هذا القانون، حيث يتم اعتماد دفتر العائلة الصادر عن دائرة الأحوال المدنية والجـــوازات

---

[1] كريم كشاكش، 1998، نحو قانون انتخاب أردني ديمقراطي متطور، الطبعة الأولى، عمان، ص 123.

[2] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص 123.

دون غيره في تسجيل من له حق الانتخاب في جداول الناخبين، وتوضع إشـارة علـى الـدفتر تتضمن الدلالة على تسجيل الناخب في الجدول الخاص بالدائرة الانتخابية التي تقيم فيها[1].

ويجب أن يتضمن جدول الناخبين هوية الناخبين كاملة كما هي واردة في دفتـر العائلـة بما في ذلك اسمه ومحل ولادته وتاريخها وديانته ومهنته ومكان إقامته ورقم دفتر العائلة ومكان وتاريخ صدوره، وتقوم لجنة تنظيم جدول الناخبين بإعداد جدول الناخبين على ثلاث نسخ تقدمها موقعة منها إلى الحاكم الإداري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تأليف اللجنة ويوقـع الحـاكم الإداري على النسخ المذكورة ويحتفظ بواحدة منها لديه ولا يجوز تعديل أي نسخة من هذه النسخ إلا في ما يتعلق بالتصحيح طبقاً للقرارات التي تصدر بذلك وفق أحكام هذا القانون، أما النسختان الباقيتان فتعرضان خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم نسخ الجداول إليه، واحدة منهـا فـي مكـان ظاهر في مركز الحاكم الإداري والنسخة الثانية تعرض في مكان بارز في الحي أو القريـة ذات العلاقة وفي مكان عام يعينه الحاكم الإداري[2].

ويكون العرض لمدة عشرة أيام وعلى المختار أو الجهة المكلفة بالعرض أن يقدم ورقـة ضبط موقعة منه ومن أعضاء الهيئة الاختيارية تثبت عرض الجدول بالصورة المذكورة، وكـل من لم يرد اسمه في جدول الناخبين بغير حق أو حصل خطأ في البيانات الخاصة بقيده أن يطلب إدراج اسمه في الجدول أو تصحيح البيانات الخاصة به كما يجوز لمن ورد اسمه فـي جـدول الناخبين أن يعترض على قيد غيره من ليس لهم حق الانتخاب، وكذلك على إغفال قيد أسماء من

---

[1] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص 123.

[2] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص ص 123 – 124.

لهم هذا الحق، ويقدم الاعتراض كتابة دون طوابع إلى لجنة إعادة النظر المشكلة بموجب القانون الملغى خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة جدول الناخبين[1].

- المحكمة المختصة بنظر الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن لجنة إعادة النظر:

جعل المشرع اختصاص النظر بالطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن لجنة إعادة النظر منعقداً لمحكمة البداية في المنطقة الانتخابية، ولعل السبب الذي يجعل الاختصاص لمحكمة البداية هو لقربها من المتقاضين نظراً لوجود محكمة بداية في مركز كل محافظة، الأمر الذي من شأنه التيسير على الراغبين بالطعن بتلك القرارات بالإضافة إلى أن المنازعات المتعلقة بالقيد بجداول الناخبين قد تشير بعض المسائل المتعلقة بالحالة الشخصية للناخبين والتي يختص بها القضاء العادي عموماً كالمواطن والإقامة والسن والحالة المدنية[2].

وتصدر لجنة إعادة النظر قراراتها في الاعتراضات المقدمة إليها خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ تقديم الاعتراض وتبلغ قراراتها للمعترضين بالإعلان عنها بممدة ثلاثة أيام في الأماكن التي تم إعلان جدول الناخبين منها، وتكون قابلة للطعن دون أي رسوم لدى محكمة البداية في المنطقة الانتخابية خلال خمسة من تاريخ انتهاء مدة الإعلان منها وعلى المحكمة أن تصدر قراراتها في الطعون المقدمة إليها خلال مدة لا تزيد على خمسة أيام ويتم تبليغها إلى

---

[1] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص 124.

[2] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص 125.

لجنة إعادة النظر خلال ثلاثة أيام من صدورها وتكون قطعية غير قابلة للطعن أمام أي مرجـع آخر[(1)].

وفي حكم لمحكمة بداية جرش[2] قررت بأن هذه المصلحة متوافرة في كل من المعترض والمعترض عليه، إذ قضت بما يلي:(وحيث إن لجنة إعادة النظـر تنظـر فـي الاعتراضـات المقدمة إليها من الأشخاص المشار إليهم في المادة الثالثة عشرة وأنها ملزمة بتبليغهم قراراتهـا حال صدورها وحيث إن قراراتها تمس الأشخاص المعترضين أو المعترض عليهم فيكون هؤلاء وحدهم أصحاب الحق في الطعن بقرارات لجنة إعادة النظر أمام محكمة البداية ذلك أن المصلحة هي مناط الدعوى وحيث إن المعترض لم يعترض أصلاً أمام لجنة إعادة النظر ولم تمس اللجنة أي حق له فيكون الاعتراض أمام محكمتنا مقدماً ممن لا يملك حق تقديمه).

وقضت محكمة بداية إربد في حكم لها [3]:(بأن القرار المطعون به قد جاء وفقاً للأصول والقانون ما تقدم أقرر رد الطعن وتصديق القرار المطعون به وتضمين الطاعن مبلـغ عـشرين ديناراً أتعاب محاماة وتبليغ لجنة إعادة النظر لهذا القرار، قراراً قطعياً صدر في 1993/9/22).

وقضت محكمة بداية إربد أيضاً: (بأن القرارات المطعون بها جاءت موافقة للأصـول والقانون ولا ترد عليها أسباب الطعن ولهذا وبناء على ما تقـدم تقـرر المحكمـة رد الطعـن

[(1)] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص 125.

[2] قرار رقم 1993/196، بتاريخ 1993/9/20.

[3] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص 126.

وتصديق القرارات المطعون بها. وتبلغ لجنة إعادة النظر لهذا القرار، خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره، قراراً قطعياً صدر في 1997/9/23)[1].

ويتمتع القاضي أثناء نظر الطعن بقرارات لجنة إعادة النظر بسلطات القضاء الكامل، فلا يقتصر قراره على إلغاء القرار الذي يصدر عن لجنة إعادة النظر، بل يملك تعديل القرار الصادر عنها وذلك بقيد الناخب الذي سبق أن قررت لجنة إعادة النظر رفض قيده وقد يقرر القاضي شطب قيد الناخب من جدول الناخبين الذي سبق أن تم قيده من لجنة إعادة النظر[2].

- المطلب الثاني: الرقابة القضائية في مصر

قبل تعديل المادة 16 من قانون مباشرة الحقوق السياسية بالقانون رقم 220 لسنة 1994، كانت هذه المادة تعطى الاختصاص بالطعون المقدمة من كل من رفض طلبه أو تقرر حذف اسمه من الجداول الانتخابية ضد قرارات لجنة فحص الطلبات الخاصة بالقيد إلى المحكمة الابتدائية المختصة، وكانت هذه المادة توجب أن يتم الطعن خلال فترة لا تتجاوز أسبوعاً من تاريخ إبلاغ من رفض طلبه أو تقرر حذف اسمه، وأن يقدم الطعن بغير رسوم، وتفصل المحكمة الابتدائية في هذه الطعون على وجه السرعة، وتكون أحكامها نهائية غير قابلة للطعن بأي طريق من طريق الطعن[3].

ومع صراحة هذه النص وتخصيصه للمبدأ العام الذي أقره قانون مجلس الدولة 47 لسنة 1972، سواء في البند خامساً والخاص بالطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات

---

[1] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص 126.

[2] كريم كشاكش، 1998، المرجع السابق، ص 126.

[3] رأفت فودة ، دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابي – أحدث أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، القاهرة: دار النهضة العربية، 2001، ص ص 112 – 113.

الإدارية النهائية، أم في البند ثامناً والمتعلق باختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، ومنها اللجنة المختصة بمنازعات القيد في الجداول الانتخابية والمذكورة في المادة 16 من قانون مباشرة الحقوق السياسية، أم أخيرا في البند الرابع عشر والخاص بسائر المنازعات الإدارية. فإن العديد من الفقهاء كانوا يعارضون اختصاص القضاء العادي بنظر الطعون الموجهة ضد قرارات هذه اللجنة. فهي قرارات إدارية بطبيعتها، والمفروض أن يحال الاختصاص بها إلى القضاء الطبيعي، وهو مجلس الدولة بنص المادة 172 من الدستور، خاصة وأنه لا يوجد مبرر معقول لإخراج مثل هذه المنازعات من ولاية القاضي الإداري[1].

وقد أيدت محكمة القضاء الإداري هذا الاتجاه الفقهي ودعمته بأحكام لها تطبق فيها صحيح القانون وتضع من خلالها نصوص الدستور موضع التطبيق السليم. ففي أحد أحكامها تقول المحكمة: (يستفاد من مطالعة القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية أن جعل للجنة المشكلة طبقا لنص المادة 16 منه سلطة الفصل في الطلبات الخاصة بالقيد في جداول الانتخابات على أن تبلغ قراراتها إلى ذوي الشأن خلال ثلاثة أيام من تاريخ إصدارها[2].

ومفاد ذلك أن ما تصدره تلك اللجنة هي قرارات إدارية صادرة عن هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي في شأن ما تصدره الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر أية منازعة في شأن ما تصدره تلك اللجنة من قرارات إعمالاً لنص المادة 11 من قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة

---

[1] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 113.

[2] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 114.

1959، وعلى هذا جرى قضاء مجلس الدولة قبل العمل بأحكام القانون رقم 73 لسنة 1956 سالف البيان) [1].

إلا أن محكمة القضاء الإداري لم تصمد طويلاً في موقفها وسرعان ما عادت في السنة التالية إلى حكمها السابق عن هذا الموقف، وقررت في العديد من أحكامها التي استمرت حتى تعديل قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية بالقانون رقم 220 لسنة 1994. بعدم اختصاصها بنظر هذه الطعون. من هذه الأحكام نذكر قولها:(وتنص المادة 17 (من قانون مباشرة الحقوق السياسية) على أن لكل من رفض طلبه أو تقرر حذف اسمه أن يطعن في قرار اللجنة المشار إليها في المادة السابقة وذلك خلال أسبوع من إبلاغه إياه بغير رسوم إلى المحكمة الابتدائية المختصة)، وتنص المادة 19 على أن تفصل المحكمة الابتدائية في الطعن على وجه السرعة، وتكون الأحكام الصادرة في هذا الشأن نهائية غير قابلة للطن بأي طريق من طرق الطعن[2].

ونخلص من الأحكام المتقدمة أن المشرع قد أناط سلطة الفصل في الطعون المقدمة في القرارات الخاصة بحذف اسم الناخب من جداول الانتخاب إلى لجان خاصة للطعن في قراراتها أمام المحكمة الابتدائية المختصة وجعل الحكم الصادر منها في هذا الشأن نهائيا وغير قابل للطعن فيه بأن طريق من طرق الطعن، ومتى كان ذلك فإنه يخرج عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري سلطة الفصل في الطعون الخاصة بإلغاء القرارات الصادرة بالحذف من جداول الانتخاب" [3].

هذا وقد تراجع المشرع المصري عن سلب اختصاصات مجلس الدولة، وذلك بعد أن قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية العديد من نصوص القانون 73 لسنة 1956

---

[1] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 114.

[2] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 115.

[3] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 115.

بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وجاءت المادة 17 بعد استبدالها بالقانون رقم 220 لسنة 1994 مقررة لاختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر الطعون عن القرارات الصادرة من لجنة فحص طلبات القيد في الجداول الانتخابية. وأصبح نصها كالتالي: "لكل من رفض طلبه أو تقرر حذف اسمه الطعن بغير رسوم في قرار اللجنة المشار إليها في المادة السابقة أمام محكمة القضاء الإداري المختصة، وعلى قلم كتاب هذه المحكمة قيد تلك الطلبات بحسب ورودها في سجل خاص، وإخطار مقدم الطلب ورئيس لجنة القيد ورئيس اللجنة المنصوص عليها في المادة السابقة وذوي الشأن بكتاب موصى عليه بعلم وصول بتاريخ الجلسة المحددة لنظر الطعن، على أن يتم الإخطار قبل ذلك بخمسة أيام على الأقل"[1].

وأصبح نص المادة 19 من ذات القانون كالتالي: "تفصل محكمة القضاء الإداري في الطعون على وجه السرعة، وتكون الأحكام الصادرة في هذا الشأن غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن. ويجوز للمحكمة أن تحكم على من يرفض طعنه بغرامة لا تتجاوز مائة جنيه"، والمادة (20) بعد تعديلها بالقانون 220 لسنة 1994 ألزمت قلم كتاب المحكمة بإخطار مدير أمن المحافظة ولجان القيد بالأحكام الصادرة بتعديل الجداول وذلك خلال الخمسة أيام التالية لصدورها[2].

ويلاحظ على هذا التنظيم، أنه لم يلزم الطاعن بميعاد معين في قرار لجنة فحص طلبات القيد، وقد كان القانون قبل تعديله يحدد فترة لا تتجاوز أسبوعاً للطاعن ليرفع طعنه خلالها،

---

[1] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 116.

[2] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 116.

ومعنى ذلك أن المشرع فضل العودة إلى المبادئ العامة التي قررها قانون مجلس الدولة 1972/47 في مجال الطعون في القرارات الإدارية أي إلى مدة الستين يوماً[1].

ولم يكن المشرع المصري في القانون 220 لسنة 1994 بحاجة إلى ذكر محكمة القضاء الإداري بوصفها صاحبة الاختصاص بمثل هذه الطعون، فكان يكفيه عدم ذكر المحكمة الابتدائية، فهذا تحصيل حاصل ولغو ينزه عنه المشرع، فالعودة إلى القاضي الطبيعي لا تحتاج إلى نص وإنما سلب اختصاص القاضي الطبيعي هو الذي يحتاج إلى نص خاص[2].

- ولاية مجلس الدولة في مجال منازعات القيد في الجداول الانتخابية:

إذا كان اختصاص محكمة القضاء الإداري قد أعيد إليها بنص تشريعي في مجال منازعات القيد في الجداول الانتخابية، فالنص التشريعي لم يفعل شيئاً أكثر من العودة إلى الأصل الدستوري وإلى المبادئ القانونية التي أرساها قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، ولذلك فإن تحديد ولاية محكمة القضاء الإداري بصدد هذه الطعون يحتم علينا العودة إلى قانون مجلس الدولة المبين لاختصاصات هذه المحكمة والموزع للاختصاص بينها وبين سائر محاكم مجلس الدولة، فالمادة العاشرة من القانون أعطت لمحكمة القضاء الإداري نوعين من الولاية بصدد المنازعات التي تدخل في اختصاصها ولاية القضاء الكامل إلى جانب ولاية إلغاء القرارات الإدارية النهائية .

إن المنازعات الخاصة بالقيد في الجداول الانتخابية هي قائمة بذاتها، لأنها قد لا تتصل أصلا بعملية انتخابية قائمة، فالقيد في الجداول يتم سنوياً من أول نوفمبر وحتى الحادي والثلاثين من يناير من السنة التالية (م/5/ق 73 لسنة 1956)، وفي جميع الأحوال فهي سابقة على

[1] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 117.

[2] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 117.

الانتخابات لأنه وكما تقول المادة العاشرة من قانون مباشرة الحقوق السياسية:(لا يجوز إدخال أي تعديل على جداول الانتخاب بعد دعوة الناخبين إلى الانتخاب أو الاستفتاء على أن تبدأ المواعيد المنصوص عليها في المادة الخامسة وما بعدها كاملة من جديد من اليوم التالي لإعلان وزير الداخلية نتيجة الانتخاب أو الاستفتاء)[1].

ومفاد هذا النص أنه إن صادفت الانتخابات مواعيد القيد في الجداول، توفر عملية القيد حتى إعلان النتائج، وبذلك يتحقق الفصل بين القيد في الجداول الانتخابية وبين العملية الانتخابية ذاتها، وعلى ذلك فإن منازعات القيد في الجداول الانتخابية لا تستند إلى الفقرة الأولى من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة والخاصة بالطعون في انتخابات أعضاء المجالس المحلية فهي منفصلة عن هذه العملية، ولا تعتبر أيضا داخلة في العملية الانتخابية لأعضاء مجلسي الشعب والشورى، ومن هنا كان اختصاص محكمة القضاء الإداري بصددها مستنداً إلى الفقرة الخامسة من المادة (10) من قانون مجلس الدولة والخاصة بالطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، كما تستند إلى الفقرة ثامنا من ذات القانون والمتعلقة بالطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي كما هو بالنسبة لقرارات لجنة فحص الاعتراضات على القيد في الجداول[2].

فولاية محكمة القضاء الإداري بصدد هذه الطعون هي ولاية إلغاء القرارات الإدارية، حيث يكون المطلوب من المحكمة مضاهاة القرار الطعين بمفردات النظام القانوني والحكم بشرعيته أو بعدم مشروعيته، ويجوز الحكم الصادر في الدعوى الحجية قبل الكافة كما يجوز للمحكمة متى طلب منها ذلك في صحيفة الدعوى طبقاً لقانون مجلس الدولة أن تحكم بوقف تنفيذ

---

[1] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 120.

[2] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص ص 120 – 121.

القرار كشق مستعجل إلى حين الفصل في موضوع الدعوى، وأخيراً يجوز لها متى حكمت بإلغاء القرار الإداري محل الطعن أن تحكم بالتعويض للمدعى إن كان قد سبق له طلب ذلك في صحيفة الدعوى[1].

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في أحكامها التي صدرت بعد عودة الاختصاص إليها بالقانون 220 لسنة 1994 بقولها: (وحيث إنه ولئن كانت طلبات المدعي قد تضمنت طلباً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، إلا أن الطبيعة الخاصة للدعوى قد جعل المشرع أحكام المحكمة الصادرة في شأن منازعات القيد بالجداول الانتخابية غير قابلة للطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن وفقاً للمادة (19) من القانون المشار إليه المستبدلة بالقانون رقم 220 لسنة 1994، كما أضفى على الدعوى بكاملها صفة الاستعجال)[2].

---

[1] رأفت فودة ، المرجع السابق، ص 121.

[2] رأفت فودة، المرجع السابق، ص ص 121 – 122.

الفصل السادس

حق الترشيح في الانتخابات النيابية

يعتبر مبدأ حرية الترشيح من أهم المبادئ الدستورية التي تحرص الدول على إرسائها ووضعها موضع التطبيق والالتزام بتحقيق مضمونها في انتخاباتها العامة، وعليه يتعين فتح باب الترشيح وعلى أساس من المساواة أمام كل المواطنين الذين يرغبون في الحصول على أصوات الناخبين للفوز بعضوية البرلمان.

فإذا كان حق الانتخاب يقوم على مبدأ عمومية الاقتراع، فإن ذلك يقتضي تبني مبدأ الترشيح العام، بغية كفالة ممارسة فعالة لحق الترشيح، ولكن فتح باب الترشيح على مصراعيه لا يعني مطلقاً خلو حق الترشيح من شروط قانونية تنظمه.

ولا شك أن مهمة النائب أدق من مهمة الناخب، وبذا يعد منطقياً أن تكون الشروط التي يستلزمها القانون في النائب أشد من تلك التي يشترطها في الناخب، فإذا كانت القاعدة هي التيسير في شروط الناخب فإن العكس هو القاعدة بالنسبة لشروط النائب الذي يشترط فيه بداهة أن يكون ناخباً أولاً ، فإذا كان من الثابت أن للمشرع دوراً حيال الحريات والحقوق، فيجب أن يقتصر هذا الدور على التنظيم الذي لا يصل إلى حد التقييد أو المساس بأصل الحق والمعنى المقرر للحرية، وإلا تغيرت طبيعة سلطة التنظيم ذاتها وخرجت عن أهدافها المبتغاة منها [1].

فإذا كان الدستور قد أحال إلى القانون في أمر تنظيم شروط اكتساب صفة النائب فيجب أن لا ينال هذا التنظيم من صفة العمومية لحرية الترشيح، ذلك أن المشرع في مجال تنظيم الحريات لا يستقل بخلقها بل إنه فيما يسنه من قواعد في شأنها لا يعدو أن يكون كاشفاً عن

---

[1] سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 249.

حقوق أصلية. وما دام الأمر كذلك فإن سلطته في إطار التنظيم لا يمكن أن تبلغ حد التقييد، ومفهوم ذلك ألا يكون من شأن ذلك التنظيم المساس بالحرية أو وضع عقبه ما في سبيل مباشرتها، فإن فعل المشرع ذلك فإنه يكون قد صادر حقاً أو حرية كفلها الدستور، ومعنى ذلك أن سلطة المشرع في مجال الحقوق والحريات العامة يجب أن تكون على نحو يكفل ممارستها.

ومن أجل ذلك فسوف نتناول في هذا الفصل حق الترشيح للمنافسة في الانتخابات النيابية ضمن مبحثين وعلى النحو التالي: المبحث الأول حول شروط وإجراءات الترشيح في الانتخابات النيابية، والمبحث الثاني حول الرقابة القضائية على حق الترشيح في الانتخابات النيابية.

المبحث الأول: شروط و إجراءات الترشيح في الانتخابات النيابية

من المقرر بحسب الترتيب الزمني المتتابع للإجراءات الفنية للانتخابات البرلمانية أن يأتي بعد قرار دعوة الناخبين، الإجراءات الخاصة بالترشيح لعضوية البرلمان، وتحديد الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح لعضوية البرلمان.

وقد تشترط الدول الديمقراطية شروطاً خاصة لعضوية مجالسها البرلمانية، إلا أنها تتفق في تطلب شروط عامة للترشيح لعضوية مجالسها البرلمانية، وهذه الشروط العامة تنحصر في شرط الجنسية، والتسجيل في جداول الناخبين، والسن، وإجادة القراءة والكتابة، والأهلية الأدبية، وأداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء النهائي منها، لذلك سوف يتناول الباحث شروط وإجراءات الترشيح للانتخابات البرلمانية ضمن المطلبين التاليين: المطلب الأول حول شروط الترشيح في الانتخابات النيابية ، والمطلب الثاني حول الشروط الإجرائية أو الشكلية للترشيح.

المطلب الأول: شروط الترشيح للانتخابات النيابية

من خلال استعراض قوانين الدول الديمقراطية ولإيضاح مدى فاعليتها في تحقيق مبدأ الديمقراطية، فقد ترد شروط الترشيح في بعض هذه القوانين ومن ثم تأخذ بشروط الترشيح للانتخابات النيابية ، وقد لا ترد بعض هذه الشروط في قوانين الدول الأخرى ومن ثم لا تأخذ بها، ومن ثم ستتم دراسة شروط الترشيح للانتخابات النيابية من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: شرط الجنسية

الجنسية هي نظام قانوني حديث، وهي عبارة عن علامة أو رابطة قانونية بين فرد معين ودولة معينة. والفرد الذي يحمل جنسية دولة ما يكون من رعاياها وجزءاً من شعبها، ومن لا يحملها يكون أجنبياً عنها(1).

ومن يحمل جنسية الدولة يتمتع بحقوق وحريات لا يتمتع بها من لا يحملها، فغالبية الدول تفرق في هذا المجال بين طائفتين ممن يحملون جنسيتها، طائفة من يحمل جنسيتها بصفة أصلية، أي يكون من أصل شعبها وهم المواطنون الأصليون، وطائفة من يحمل جنسيتها بالاكتساب وهم المواطنون بالتجنس، وهم مواطنو الدولة الذين يحصلون على جنسيتها بالاكتساب لا بالأصل.[2]

وتمنح هذه الدول المواطنين الذين ينتمون إلى الطائفة الأولى كل الحقوق والحريات السياسية، من حق الانتخاب وحق الترشيح للمجالس النيابية وغيرها، أما المواطنون الذين ينتمون إلى الطائفة الثانية، فتحجب عنهم بعض هذه الحقوق- خاصة حق الترشيح- لمدة معينة بعد اكتسابهم الجنسية، قبل أن يمنحوا جميع الحقوق السياسية والمدنية كالمواطنين الأصليين

---

[1] فؤاد رياض، الوسيط في الجنسية- مركز الأجانب، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1986.
وعز الدين عبد الله، القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، الطبعة الحادية عشرة، 1986 ، ص 123-124.

[2] أحمد عبد الكريم سلامة، المبسوط في شرح نظام الجنسية، بحث تحليلي انتقادي مقارن، الطبعة الأولى، القاهرة، دار النهضة العربية، 1993، ص 25-26 .

تماماً[1]، ومن الدول التي تجري مثل هذه التفرقة بين المواطنين الأصليين والمواطنين بالتجنس فرنسا، فقانون الجنسية الفرنسية يضع شروطاً انتخابية معينة بالنسبة للأجانب ويستطيعون في حال توافرها ممارسة حق الانتخاب، كما أن قانون الانتخاب يقتضي مرور عشر سنوات من تاريخ الحصول على الجنسية الفرنسية، حتى يستطيع الأجنبي المتجنس بالجنسية الفرنسية، وكذلك الزوجة التي تحصل على الجنسية الفرنسية عن طريق الزواج ممارسة حق الترشيح.

ومن الدول التي تجرى مثل هذه التفرقة مصر، فإذا كان دستور سنة 1971 قد نص في مادته الثانية والستين منه على أن: (للمواطن حق الانتخاب وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني، وينظم القانون حق الترشيح لمجلسي الشعب والشورى وفقاً لأي نظام انتخابي يحدده)، فإن قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956، قد نص في مادته الرابعة على أنه:(يجب أن يقيد في جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياسية من الذكور والإناث، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه إياها).

إن تطلب شرط تمتع المرشح بجنسية الدولة التي يرشح بأحد دوائرها الانتخابية هو شرط يوجبه مبدأ الديمقراطية، لأنه من البديهي أن من يحكم لا بد وأن يتمتع بجنسية المحكومين حتى ينوب عنهم في ممارسة الحكم، ومن ثم فعندما يختار الناخبون في الانتخابات نواب الشعب، فلا بد أن يكون هؤلاء النواب متمتعين بجنسية من ينوبون عنهم، ومن ثم توافر رابطة الولاء السياسي للعمل على تحقيق مصالح الشعب[2].

---

[1] يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، 1976، ص 24.

[2] إبراهيم محمد حسنين، الانتخابات القادمة نزيهة أم مزورة. القاهرة، دار الكتب القانونية، 2006، ص 67.

فالأجنبي لا تثبت له رابطة الولاء السياسي، ولا يستطيع العمل على تحقيق مصالح الشعب، لأنه لا يتفهم طبيعة هذه المصالح، وعلى عكس من ذلك فالمواطن تثبت رابطة الولاء السياسي لشعبه ويكون حريصاً على مصالح الشعب، ومن ثم تعترف له القوانين تمتعه بممارسة الحقوق السياسية ومنها حق الترشيح، ومن ثم فإن ممارسة الحقوق السياسية تكون قاصرة على المواطنين الحاملين لجنسية الدولة. وتختلف القوانين الانتخابية للدول الديمقراطية حول اشتراط نوع الجنسية، فمن القوانين ما يشترط توافر الجنسية الوطنية الأصلية في المرشح.[1]

ومن القوانين ما تأخذ بالإضافة إلى ذلك بالجنسية المكتسبة للأجنبي، القانون الفرنسي فقد أخذ المشرع الفرنسي بالجمع ما بين الجنسية الوطنية الأصلية والجنسية المكتسبة فمنح قانون الانتخاب الفرنسي للأجنبي المتجنس بالجنسية الفرنسية حق الترشيح لعضوية البرلمان بمجلسيه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ شرط مرور عشر سنوات على منحه الجنسية، وبالنسبة للنساء اللاتي اكتسبن الجنسية الفرنسية عن طريق الزواج يشترط لتمتعهن بحق الترشيح مضي عشر سنوات من تاريخ اكتسابهن للجنسية.[2]

ويلاحظ أن المشرع اللبناني أخذ بالاتجاه المعمول به في فرنسا فجمع ما بين الجنسية الوطنية الأصلية والجنسية المكتسبة واشترط بالنسبة للمتجنسين بالجنسية اللبنانية انقضاء عشر سنوات على تجنسهم بتلك الجنسية.[3]

وتبنى المشرع المصري الأخذ بالجنسية الوطنية الأصلية كشرط من شروط الترشيح لعضوية البرلمان بمجلسيه مجلس الشعب ومجلس الشورى ، فنصت الفقرة الأولى من المادة الخامسة من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972، والفقرة الأولى من المادة السادسة من

---

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.، (2004).ص 88.

[2] داود الباز،النظم السياسية- الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية. الإسكندريةالمرجع السابق .ص164.

[3] نزيه رعد، القانون الدستوري العام- المبادئ العامة والنظم السياسية. طرابلس- لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب(1999).

قانون مجلس الشورى رقم 120 لسنة 1980 على أن يكون المرشح لعضوية مجلسي الشعب والشورى مصري الجنسية من أب مصري، وذلك يعني أن المشرع المصري لم يأخذ بشرط الجنسية المكتسبة مهما انقضى على اكتسابها عدد من السنوات كالمعمول به في فرنسا ولبنان.

أما في الأردن الذي أخذ بالجمع ما بين الجنسية الوطنية الأصلية والجنسية المكتسبة التي انقضى على اكتسابها عشر سنوات، فيجوز للأردني المتجنس بالجنسية الأردنية كالأردني الأصيل أن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب إذا مضى على اكتسابه للجنسية الأردنية عشر سنوات.

ومع الأخذ في الاعتبار أن غالبية الدول الديمقراطية سمحت للمواطن المتجنس بمرور فترة زمنية طويلة تضمن توافر رابطة الولاء السياسي بممارسة حقوقه السياسية كالمواطن الحامل للجنسية الوطنية الأصلية، فإن ذلك يحقق في النهاية مبدأ الديمقراطية في الأردن و فرنسا ولبنان [1]، ولا شك إن اتجاه المشرع المصري بحرمان المواطن المصري المتجنس بالجنسية المصرية من حقه في الترشيح يتعارض مع مبدأ الديمقراطية والمساواة، لأننا نتحدث في النهاية عن المواطن المصري سواء اكتسب جنسيته المصرية وسمح له بممارسة حقه في الانتخاب دون الترشيح أم كان يتمتع بها كجنسية وطنية أصلية ويمارس الحقين معاً فهو في النهاية مواطن مصري لا بد أن يكفل له ممارسة حقه في الترشيح كما سمح له بممارسة حقه في الانتخاب وذلك استناداً لحكم المادتين (40) و (62) من الدستور المصري[(2)].

---

[1] إبراهيم محمد حسنين، الانتخابات القادمة نزيهة أم مزورة، القاهرة: دار الكتب القانونية، 2006، ص 123.

[2] حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب والشورى– دراسة مقارنة، القاهرة: دار الكتب القانونية، 2006 ، ص 100.

- مفهوم ازدواج الجنسية:

ينصرف ازدواج الجنسية إلى انتماء الفرد لدولتين أو أكثر في ذات الوقت، وهذا المفهوم هو الذي اتجهت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها: "فإذا كان ذلك فإن مفاد ما تقدم ومؤداه الحتمي والمنطقي أن يكون الشخص الذي ينتمي إلى دولتين بحكم تمتعه بجنسيتين متعدد الولاء بتعدد الجنسية، وهذا المفهوم هو المستقر في فقه القانون الدولي الخاص عند دراسته لمشكلة ازدواج الجنسية أو تعددها وفقا لهذا الضابط الذي اتجهت إليه محكمة القضاء الإداري في تحديد مفهوم ازدواج الجنسية، فإن هذا الازدواج ينتفي في حالتين هما[1]:

الحالة الأولى: توافر الحق في الترشيح لأولاد صاحب الجنسية الطارئة والذين لم يعلنوا اختيار جنسيتهم الأصلية.

فإذا كان من اكتسب الجنسية المصرية سواء أكان ذلك أصالة أم طرأت عليه نتيجة منحه إياها، فإنه يظل متمتعا بهذه الجنسية حتى تسقط عنه، وتبعا لذلك، فإن أولاد من اكتسب الجنسية المصرية وفقا للقانون المصري، يكتسبون أيضا هذه الجنسية دون جنسيتهم الأصلية ما لم يعلنوا اختيار الجنسية الأصلية خلال سنة من بلوغ سن الرشد، ومن ثم فإذا لم يعلن من بلغ سن الرشد ذلك، فإنه لا يتحقق بالنسبة له ازدواج الجنسية، لأن جنسيته الوحيدة ستكون الجنسية المصرية.

وهذا الاتجاه سديد من قبل المحكمة وفقاً لأسانيدها، حيث اعتمدت على ما يلي:

أولاً: المادة 12 من قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بقانون رقم 82 لسنة 1958 والمتعلق بموضوع الجنسية في الجمهورية العربية المتحدة، حيث نصت على أنه: "لا يترتب على كسب الأجنبي جنسية الجمهورية العربية المتحدة أن تصبح زوجته متمتعة

---

[1] محمد عبد الله مغازي (2005)، الدور التشريعي لمجلس الدولة في شرطي الجنسية والموطن الانتخابي للمرشح في ظل انتخابات مجلس الشعب – دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء أحكام الفقه والقضاء، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ص ص 29 – 30.

بجنسيته التي اكتسبها ما لم تقر برغبتها في كسب هذه الجنسية، أما الأولاد القصر فيتمتعون بجنسية الجمهورية العربية المتحدة، إلا إذا كانت إقامتهم المعتادة في الخارج وبقيت لهم بمقتضى تشريع البلد الذي هم تابعون له جنسية أبيهم الأصلية، ويسوغ للأولاد والذين قررت جنسيتهم بحسب الأحكام السابقة أن يقرروا اختيار جنسيتهم الأصلية خلال السنة التالية لبلوغهم سنة الرشد.

وهذا القرار بقانون يمثل الشريعة العامة للجنسية في الفترة السابقة على صدور تشريع الجنسية الحالي رقم 26 لسنة 1975، وكان القرار بقانون سالف الذكر يفرق بين هؤلاء القصر وبين غيرهم، حيث تسري على الفئة الأخيرة المادة 16 من ذات القرار بقانون، والتي تقضي بأنه: (لا يكون للأجنبي الذي كسب جنسية الجمهورية العربية المتحدة عملا بأحكام المواد 2، 4، 5، 6، 10، 12، 13 حق التمتع بالحقوق الخاصة بمواطني الجمهورية العربية المتحدة أو مباشرة حقوقهم السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ كسبه لهذه الجنسية).

ثانياً: إن هذه القاعدة التي أرساها المشرع تعود إلى أن هؤلاء الذي تنطبق عليهم المادة الحادية عشرة سالفة الذكر لا يخضعون لقيدي: مرور خمس سنوات لممارسة الحقوق السياسية، وعشر سنوات بالنسبة للانتخاب أو التعيين في الهيئة النيابية حيث إن هويتهم واضحة وولاءهم ثابت، الأمر الذي يكشف عن ارتباطهم بمصر، ومن ثم ينتفي في حقهم علة القيدين سالفي البيان، وتبعا لذلك فإن القصر الذين بلغوا سن الرشد يتمتعون بحقوقهم السياسية كاملة، ما لم يعلنوا اختيار الجنسية الأصلية خلال سنة من تاريخ بلوغهم سنة الرشد.

ويظهر من هذا الحكم لمحكمة القضاء الإداري أن الحقوق السياسية مكفولة تماماً لأولاد المتجنس بالجنسية المصرية القصر لأنهم يكتسبون جنسية أبيهم، غير أن هؤلاء يستطيعون اختيار جنسيتهم الأصلية خلال سنة من تاريخ بلوغ سن الرشد، ومن ثم فلا يتحقق بالنسبة لهؤلاء ازدواج الجنسية والذي يمثل المشكلة محل البحث هنا وهو اتجاه سديد، حيث إنه وكما ذهبت المحكمة فإن ولاءهم ثابت وهويتهم واضحة الأمر الذي لا يكون معه محل لولاء مزدوج.

ونلاحظ أن هذا القرار بقانون قد ألغي بموجب قانون الجنسية رقم 26 لسنة 1975، حيث نصت المادة 28 منه على أنه: (يلغى القانون رقم 82 لسنة 1985 بشان جنسية الجمهورية العربية المتحدة وكل ما يخالف هذا القانون من أحكام)، غير أن من اكتسب الجنسية وطبقت عليه أحكام قانون معين، فإنه يظل محكوما بهذا القانون حتى ولو ألغى، ما لم تسقط عنه هذه الجنسية وفقا للضوابط المقررة لذلك، ومن ثم فهؤلاء الذين طبق عليهم القانون رقم 82 لسنة 1958 ظلوا خاضعين له رغم أن الدعوى محل البحث لم تثر إلا بمناسبة الانتخابات التي أجريت في عام 2000.

ويبدو لنا أن نص المادة 11 من القرار بقانون رقم 82 لسن 1958، قد أشارت إلى أن المدة المقررة للاختيار بين الجنسية المصرية والجنسية الأصلية هي عام من تاريخ بلوغ سن الرشد إلا أنها لم تحدد المقصود بسن الرشد وهل هو الرشد السياسي أو الرشد المدني، إلا أن محكمة القضاء الإداري ذهبت إلى أن المقصود وهو الرشد السياسي، حيث قضت بأنه: "إذا بلغ سن الرشد السياسي في غضون عام 1975 وكانت الانتخابات التي تقدم مرشحاً نفسه فيها في غضون عام 2000 الحالي، فممن ثم يكون طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه فاقدا ركن الجديّة فيه..". ونحن نؤيد قضاء المحكمة في هذا التجديد.

الحالة الثانية: ازدواج جنسية والدة الشخص لا يحجب عنه الحق في الترشيح[1]

فإذا كان قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 قد نص في المادة الخامسة على أنه: مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون تنظيم الحقوق السياسية، يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب:

1. أن يكون مصري الجنسية من أب مصري.

وبالتالي فإن الازدواج لا يتحقق في حالة ما إذا كانت أم المرشح مزدوجة الجنسية، بينما هو مصري وحيد الجنسية من أب مصري، لأن القانون قد نص فقط على جنسية المرشح لمجلس الشعب، دون التعرض لجنسية الأم، ومن ثم يكفي لقبول الترشيح أن يكون المرشح مصري الجنسية والأب مصري الجنسية أيضا.

ويؤيد الباحث ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في عدم تحقق ازدواج الجنسية بالنسبة لمن تحمل أمه جنسيتين، لأنه وكما ذهبت المحكمة، فإن القانون قد قصر شرط الجنسية المصرية على أن يكون المرشح مصري الجنسية ومن أب مصري فقط، هذا علاوة على أن أثر الجنسية والهوية يثبت في حالة تحقق الجنسية بالنسبة للمرشح وأبيه، إذ يتحقق الولاء، ويظهر الارتباط هنا فقط بالوطن، ولا يهم بعد ذلك ما إذا كانت الأم نفسها خالصة الجنسية أم لا.

– ضابط شرط الجنسية وفقاً لما انتهى إليه مجلس الدولة المصري[2]:

---

[1] محمد عبد الله مغازي، المرجع السابق، ص ص 35 – 38.

[2] محمد عبد الله مغازي ، المرجع السابق، ص ص 39 – 44.

الأصل المقرر أن وظيفة القضاء هي الفصل في المنازعات التي تعرض عليه من خلال تطبيق أحكام القانون عليها، مع مراعاة التدرّج فيما بين النصوص، ويعود هذا الأصل إلى مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي باستقلال كل سلطة بوظيفتها، فتخص السلطة التشريعية بوضع القانون، وتختص السلطة التنفيذية بوظيفة التنفيذ، وتستقل السلطة القضائية بتطبيق القانون على النزاع المعروض عليها.

ومجلس الدولة المصري باعتباره جزءا من السلطة القضائية هو قاضي المنازعات الإدارية التي تنشب بين الأفراد والجهات الإدارية، وهو يطبق في ذلك قواعد القانون، مع مراعاة طبيعة القضاء الإداري، وهو أنه قضاء إنشائي يقوم على ابتداع الحلول المناسبة للنزاع المعروض عليه في حالة غياب النص القانوني الواجب التطبيق على هذا النزاع، خاصة في مجال المرافق العامة للوفاء باحتياجاتها، تقول المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة الثالث رقم 165 لسنة 1955: (لذلك يتميز القضاء الإداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشا بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد، وهي روابط تختلف بتطبيقها عن روابط القانون الخاص، ومن ثم ابتدع القضاء الإداري نظريته التي استقل بها في هذا الشأن، وذلك يقتضي من القائمين بأمر القضاء الإداري مجهودا شاقا مضنيا في البحث والتمحيص والتأصيل، ونظرا ثاقبا بصيرا باحتياجات المرافق العامة للمواءمة بين حسن سيرها وبين المصالح الفردية الخاصة) .

وقد استخدم مجلس الدولة وظيفته هذه في استنباط حل لضبط شرط الجنسية الوارد في البند الأول من المادة الخامسة من قانون مجلس الشعب، حيث ذهب إلى أنه يشترط للترشيح لعضوية مجلس الشعب المصري، أن يكون المرشح صاحب جنسية وحيدة هي الجنسية

المصرية، بحيث إنه إذا جمع بينهما وبين جنسية أجنبية فقد الحق في الترشيح، وهذا الشرط ليس فقط شرطا للانتساب إلى مجلس الشعب، وإنما و شرط صلاحية للاستمرار في عضوية هذا المجلس، مما يتعين معه أن يصاحبه طيلة فترة عضويته، ومعنى ذلك أنه إذا فقد العضو شرط الجنسية المصرية الوحيدة أسقطت عنه هذه العضوية، طبقا للزوم استمرار هذا الشرط.

الفرع الثاني: شرط السن

تشترط جميع القوانين في الدول الديمقراطية بلوغ المواطن سناً معينة، حتى يستطيع ممارسة حقه في الترشيح في المجالس النيابية، وهو شرط طبيعي ومنطقي ومفهوم فلا يمكن إعطاء هذا الحق للأطفال أو صغيري السن، وهم لا يدركون ولا يستطيعون فهم المسائل العامة، وغير قادرين على تقدير المسائل السياسية على وجه الخصوص[1]، وبلوغ السن المطلوبة للترشيح قرينة على نضج المواطن وقدرته على إدراك الأمور العامة، وممارسة الحقوق السياسية ومنها حق الترشيح.

وتختلف القوانين الانتخابية للدول حول السن اللازم للترشيح لعضوية البرلمان، وبصفة عامة فإن قوانين هذه الدول تتطلب في المرشح سناً أعلى من سن الناخب، وذلك لما يقوم به نائب البرلمان من مهام لتمثيل شعبه لحل المشاكل العامة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، ومن ثم يفترض في المرشح بلوغه سن النضوج والخبرة العملية لأداء هذه المهام[2].

وقد حرص المشرع في المملكة المتحدة على أن يكون سن الترشيح للبرلمان بإحدى وعشرين سنة، وهذا يدل دلالة قاطعة على أن المشرع الإنجليزي يعمل لصالح مبدأ الديمقراطية في هذا الخصوص، لأنه كلما صغر سن المرشح كلما كان هناك وعي لدى الأجيال كبيرة السن

[1] محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في نظام الانتخاب- دراسة مقارنة. الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر، 2000، ص79.

[2] داود الباز، النظم السياسية- الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، المرجع السابق ، ص169.

بإتاحة الفرصة للأجيال الأخرى، وبصفة خاصة لأهمية المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تعاني منها القاعدة العريضة من شباب الوطن، وقد يكون هم الأقدر على حل هذه المشاكل وبصفة عامة فإن مبدأ الديمقراطية يتعارض مع رفع سن الترشيح وهو ما تعاني منه غالبية الدول النامية.[1]

وقد حدد المشرع الفرنسي بمقتضى المادة (44) من قانون الانتخاب الفرنسي سن الترشيح للجمعية الوطنية بثلاث وعشرين سنة كاملة، وبالنسبة لمجلس الشيوخ فإن سن الترشيح أكبر مما حدد للجمعية الوطنية وهو (35) سنة [2].

وحدد المشرع اللبناني سن الترشيح لعضوية مجلس النواب بخمسة وعشرين عاماً، إلا أن المشرعين المصري والأردني قد حددا سن الترشيح لعضوية مجلس الشعب بثلاثين عاماً، وحدد المشرع المصري سن الترشيح لعضوية مجلس الشورى بخمسة وثلاثين عاماً يوم الانتخاب أو التعيين، ومن الملاحظ في غالبية الدول الديمقراطية ومنها ما سلف ذكره أن استيفاء المرشح للسن القانوني للتشريح يحتسب على أساس تاريخ الانتخاب وليس قبل ذلك[3] ، ومن ناحية أخرى فإن السن المطلوبة للترشيح للمجالس النيابية تختلف من مجلس نيابي إلى مجلس آخر[4].

---

[1] محمد عبد الله مغازي، الدور التشريعي لمجلس الدولة في شرطي الجنسية والموطن الانتخابي للمرشح في ظل انتخابات مجلس الشعب- دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء أحكام الفقه والقضاء، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر (2005)، ص233.

[2] عفيفي كامل عفيفي ، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، الإسكندرية، منشأة المعارف ، 2002 ، ص 250.

[3] حلمي محمد الحجار، السلطة في الدستور اللبناني في الجمهورية الأولى إلى الجمهورية الثالثة- المشاركة في السلطة. الجزء الأول، الطبعة الأولى، بيروت: (لان). (2004).ص222

[4] كان مثل هذا الاختلاف معروفاً أيضاً بالنسبة لممارسة حق الانتخاب، الذي مر بتطور هام، فقد كانت السن المطلوبة للانتخاب تختلف من مجلس نيابي إلى مجلس آخر، حسب نوع كل مجلس وطبيعة دوره واختصاصاته، ثم توحدت السن بالنسبة لممارسة حق الانتخاب في غالبيه -إن لم يكن في كل- النظم السياسية، بصرف النظر عن نوع وطبيعة المجلس النيابي الذي تجري الانتخابات بشأنه.

الفرع الثالث: شرط التسجيل في جداول الناخبين

استلزم المشرع في غالبية الدول الديمقراطية أن يكون المرشح مسجلاً في جداول الناخبين وألا يكون قد طرأ عليه مانع من موانع هذا التسجيل مما يستوجب إلغاؤه[1]. فقد اشترط قانون الانتخاب اللبناني أن يكون المرشح مقيداً في قائمة الناخبين، واشترط المشرع المصري في المرشح لعضوية البرلمان بمجلسيه الشعب والشورى أن يكون اسمه مقيداً في أحد جداول الانتخاب، وألا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقاً للقانون الخاص بذلك.[2]

الفرع الرابع: شرط إجادة القراءة والكتابة

يستلزم ما يقوم به نائب البرلمان من مهام تشريعية ورقابية إجادته ومعرفته بالقراءة والكتابة، وحتى يصبح هناك توازن ما بين أعضاء البرلمان وأعضاء السلطة التنفيذية من هذه الناحية، فقد يرى البعض اشتراط حصول المرشح على مؤهل علمي ذي درجة معينة، ولكنا نرى أن هذا الأمر لم تتوافر له الظروف البيئية بعد، لأن القاعدة العريضة من الشعب ما تزال

وعلى سبيل المثال، ففي إيطاليا كان يشترط لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بلوغ الناخب سن 35 سنة على الأقل. وفي فرنسا كان سن الانتخاب 30 سنة وفقاً للدستور الصادر عام 1814. وفي مصر، وفي ظل دستور 1923، كانت السن المطلوبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب هي 21 سنة والسن المطلوبة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ هي 25 سنة.

ثم توحدت سن الانتخاب بالنسبة لجميع المجالس النيابية وإبداء الرأي في الاستفتاءات، فأصبحت حالياً في إيطاليا 18 سنة، وفي فرنسا ظلت تنخفض هذه السن من سن 30 سنة إلى 21 سنة، حتى وصلت حالياً إلى 18 سنة.

وفي مصر توحدت سن الانتخاب في ظل دستور 1930 –المعروف بدستور صدقي– وأصبحت 25 سنة لانتخاب أعضاء المجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، ثم تم تخفيضها إلى 21 سنة، ثم تم تخفيضها مرة أخرى، فأصبحت حالياً 18 سنة، وفقاً للمادة الأولى من قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، رقم 73 لسنة 1956، والمعدلة بالقانون رقم 76 لسنة 1976 (المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 25 الصادر في 26 أغسطس 1976)، والمستبدلة بالفقرة الأولى منها بالقانون رقم 202 لسنة 1990 (المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 39 مكرر الصادر في سبتمبر 1990).

وجدير بالذكر أن سن الانتخاب في الغالبية العظمى من دول العالم حالياً هي 18 سنة كما هو الحال في الأردن، غير أن هناك بعض الدول تنخفض فيها هذه السن عن هذا الحد، وعلى سبيل المثال فإن سن الانتخاب في كوريا الشمالية واندونيسيا هي 17 سنة، وفي كوبا والبرازيل وإيران ونيكاراجوا– وهي من النظم الثورية– هي 16 سنة.

كما أن هناك بعض الدول ترتفع فيها هذه السن، وعلى سبيل المثال، فإن سن الانتخاب في النمسا وفي الكاميرون وكوريا الجنوبية والمغرب واليابان وليشتناستاين وتونس هي 20 سنة، وفي دول أخرى هي 21 سنة.

[1] داود الباز، النظم السياسية– الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية. الإسكندريةالمرجع السابق ،ص172

[2] هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان. الطبعة الأولى، بيروت: الشركة العالمية للكتاب(1994).ص120.

تعاني من مشاكل التعليم، وتطلب الحصول على درجة علمية لممارسة حق الترشيح فيه نوع من التشديد في ممارسة هذا الحق، ويتعارض مع لهذا الحق من قدسية منصوص عليها دستورياً، ولعدم تقيده بقيود تحول دون ممارسته باعتباره من الحقوق السياسية العامة، ومما لا شك فيه أنه يمكن الاستعاضة عن شرط تطلب الحصول على درجة علمية معينة أو خبرة علمية معينة بتعيين لجان متخصصة داخل البرلمان تقوم بإعداد الأعمال التي تطلب مثل هذه الدرجة قبل عرضها على أعضاء البرلمان لأخذ التصويت عليها بالموافقة أو الرفض، وقد تطلب المشرع اليمني في المرشح عضوية مجلس النواب أن لا يكون أمياً، ويعني ذلك بأنه يكتفى فقط بالإلمام بالقراءة والكتابة. وكذلك فعل المشرع اللبناني حيث تطلب في المرشح لعضوية مجلس النواب بأن يكون متعلماً ومعنى ذلك أن يكون ملماً بالقراءة والكتابة. وفي مصر اشترط المشرع للترشيح لعضوية البرلمان بمجلسيه الشعب والشورى إجادة القراءة والكتابة.[1]

ومن الملاحظ في غالبية قوانين الدول الديمقراطية أنها وإن كانت تشترط التعليم في الترشيح لعضوية البرلمان إلا أنها لا تشترط ذلك في عضوية هيئة الناخبين، لأن اشتراط التعليم في عضوية هيئة الناخبين وفقاً لما نراه يتعارض مع مبدأ الديمقراطية القائم على توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الانتخابات لاختيار نواب الشعب لممارسة الحكم.[2]

الفرع الخامس: شرط الأهلية الأدبية

ترتبط الأهلية الأدبية للترشيح بعدم وجود مانع من موانع الترشيح، وهدفها في النهاية تمتع المرشح بحسن السيرة والسمعة، ونظراً لاشتراط الأهلية الأدبية في ممارسة حق الانتخاب

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري– تحليل النظام الدستوري المصري، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2000، ص68.

[2] داود الباز، النظم السياسية– الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، المرجع السابق ص192.

فيجب لممارسة حق الترشيح أن يكون المرشح مقيداً في جداول الناخبين، ومن ثم فيوجد رابطة ما بين صفة المرشح والناخب، من حيث إنه يشترط في المرشح أن يكون ناخباً ولا يشترط في الناخب أن يكون مرشحاً ومن هنا فلا بد من توافر الأهلية الأدبية في الترشيح كما هي مشترطة لممارسة حق الانتخاب، وترتيباً على ذلك يحرم من الترشيح جميع الأشخاص المحرومين من ممارسة حق الانتخاب سواء أكان الحرمان مطلقاً أم كان المحرومون موقوفين عن ممارسة هذا الحق أم معفين عنه.[1]

وإذا كان الهدف من توافر الأهلية الأدبية في المرشح أن يكون حسن السيرة والسمعة، فالثابت من استقراء أحكام النصوص التي تحدد الشروط اللازم توافرها في عضو البرلمان أن شرط حسن السيرة والسمعة إنما أضحى من الشروط التي توجبه الأصول العامة بغير حاجة إلى نص خاص، سواء أكان ذلك في مجال التوظيف أم في مجال التصدى للعمل العام ومباشرة الحقوق الأساسية[2] ، ومن ثم فإن خلو القوانين المنظمة لشروط تولي السلطة التشريعية من النص عليه لا يعني استبعاده أو الالتفات عنه كشرط يجب تحقيقه تحت رقابة القضاء الإداري فيمن يرشح لعضوية البرلمان ، وإنما جاء السكوت عنه تأكيداً لاستقراره كأصل من الأصول العامة التي لا تحتاج إلى النص عليها، وذلك باعتبار أن سيرة المرء هي ما عرف به أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة تتناقلها الألسن وتقر في الأذهان على أنها صحيحة.

كما أن سوء سيرة المرء يكون مرجعه ضعف في الخلق وانحراف في الطبع يدفعان به إلى طريق الرذيلة ويجنبانه سبيل الفضيلة والنزاهة والشرف حتى تشيع عنه قالة السوء، وإثبات سوء السيرة وإن كان لا يستوجب صدور أحكام جنائية أو غيرها بإدانة صاحبها، إلا أنه أيضاً

---

[1] محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ، ص 179.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الطبعة الأولى، بيروت، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، 1969، ص333.

يستوجب أن يثبت بالقرائن والأدلة الجادة وقيام الشبهات التي تدعمها الوقائع الثابتة على الضعف في الخلق والانحراف في الطبع، وأن يتعلق بسمعته بدليل جدي شوائب تتداولها الألسن، ولا جدال في أنه إذا ما ساءت سيرة المرء وسمعته بهذا المعنى فإنه يفقد شرط الأهلية الأدبية اللازم توافرها للترشيح لعضوية البرلمان.[1]

ويلاحظ أن قانون الانتخاب المصري لم ينص صراحة على هذا الشرط على العكس من التشريع الأردني فقد اشترط أن تكون سيرة المرشح فوق الشبهات، حيث تطلبت النصوص الدستورية والعادية في الأردن من المرشح الأهلية الادبية التي اشترطتها في الناخب، إلا أن قوانين الانتخاب الملغاة حرمت فئة من الأشخاص من حق الترشيح بشكل نهائي عندما قررت حرمان كل من يحكم عليه بجناية أو جنحة أخلاقية من حق الترشيح، وذلك بغض النظر عن مدة العقوبة، وبهذا أخذ المشرع بوصف الجريمة ولم يعلق ذلك على صدور عفو عام أو خاص.

ويرى الفقه الدستوري الأردني عدم دستورية هذه الإضافة التشريعية التي أدرجها قانون الانتخاب الملغى رقم (24) لسنة 1960 وكررها قانون الانتخاب الملغى رقم (22) لسنة(1986)، وعلة ذلك أن المادة (75) من الدستور حددت صراحة شرط الصلاحية الأدبية، وقررت حرمان الأشخاص المحكوم عليهم بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية فقط، وتولى الدستور نفسه تحديد الأشخاص المحرومين من ممارسة حق الترشيح لارتكابهم جرائم جنائية، كما أنه حددهم على سبيل الحصر ودون أن يحيل إلى البرلمان مهمة تحديدهم، وفضلاً عن ذلك فإن حرمان هؤلاء الأشخاص من حق الترشيح هو مجرد استثناء لا

---

[1] مصطفى أبو زيد فهمي الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية ، المرجع السابق ، ص120.

يتوسع في تفسيره ولا يقاس عليه وفق القواعد العامة السائدة[1]، وقد أحسن المشرع الأردني صنعاً عندما تجنب إضافة هذا الشرط ضمن شروط الترشيح الواردة في المادة الثامنة من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت رقم (34) لسنة (2001) .

ويجدر التذكير أخيراً بأنه يجب أن تكون العقوبة سالبة للحرية موقعة بحكم قضائي صادر عن المحاكم القضائية سواء أكانت عادية أم استثنائية، وعليه لا يترتب على أوامر الاعتقال الإدارية حرمان الشخص من حق الترشيح أياً كانت مدة التوقيف[2].

الفرع السادس: شرط الصلاحية السياسية

خلت المادة (75) من الدستور الأردني لعام 1952 من أي شرط يتعلق بما يطلق عليه شرط الصلاحية السياسية ولكن الفقرة (هـ) من المادة (18) من قانون الانتخاب الملغى رقم (22) لسنة 1986 أوردت هذا الشرط، فيشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب، أن لا يكون منتمياً إلى تنظيم غير مشروع، والتنظيم غير المشروع هو كل حزب أو تنظيم تتنافى مبادؤه وأهدافه وغاياته مع أحكام الدستور، وهو شرط فضفاض يمكن للإدارة استغلاله بشكل سيء[3].

ويأتي هذا الشرط انسجاماً مع أمر الحاكم العسكري الصادر في 1957/4/27 بحل جميع الأحزاب السياسية وحظر نشاطها، إذ نص هذا الأمر على ما يلي: (عملاً بالصلاحية المخولة إليَ في المادة (2) من تعليمات الإدارية العرفية رقم (1) لسنة 1957 والمادة (2) من قانون الدفاع لعام 1935، آمر بحل جميع الأحزاب السياسية التي تألفت في المملكة الأردنية الهاشمية بمقتضى قرار مجلس الوزراء الأسبق، وأية لجان فرعية تابعة لها في الأحياء والقرى

---

[1] هاني سليم خير، التطور العملي للنظام الانتخابي في الأردن، الطبعة الثانية، عمان، (1989) ص132، و هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى – الإصدار الأول، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2006، ص 200.

[2] عادل الحياري ، القانون الدستوي والنظام الدستوري الأردني ،عمان، 1972، ص 737.

[3] نعمان أحمد الخطيب،الناخب والمرشح في ظل قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (22) لسنة (1986) المعدل بالقانون المؤقت رقم (14) لسنة (1989)،مؤتة للبحوث والدراسات سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد السابع، العدد السادس،(1992)ص(71)

واعتبار ذلك ملغى من هذا اليوم الواقع في 27 نيسان سنة 1957)، وانتقلت الأحزاب السياسية بعد الحظر العام إلى العمل السياسي السري، وبذلك انتقلت من العلنية إلى السرية.[1]

واختلف الفقه الدستوري حول دستورية أحكام الفقرة (هـ) من المادة (18) من قانون الانتخاب، فذهب البعض[2] إلى دستورية هذه الإضافة فإن من الخطأ أن تقتصر المقارنة مع المادة (75) من الدستور، فالوضع الصحيح أن يضاف إليها أيضاً المادة 2/16 من الدستور، فهذه المادة تبلور شرطاً جديداً يضاف إلى ما تضمنته المادة (75) السالفة الذكر من شروط، وبالتالي فإن كلا من النصين في المادة 75 و 2/16 يكمل الآخر وما تضمنه قانون الانتخاب من شرط الانتماء إلى تنظيم مشروع (م 18/هـ) لا يشكل بأي حال مخالفة دستورية بل بالعكس يؤكد ما تضمنه الدستور وبخاصة بعد أن ميزت المادة (2/16) بين الأحزاب المشروعة وغير المشروعة.

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول إن توافر شرط الصلاحية السياسية هو شرط غير دستوري لأنه يتنافى مع حق المواطنين في الترشيح لا سيما أن ضمانات عدم انحراف الإدارة في هذا المجال ضئيلة للغاية [3].

بينما اشترطت المادة الثامنة من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت رقم (34) لسنة (2001) أن لا يكون المتقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس النواب منتمياً لأي هيئة

---

[1] علي خطار شطناوي، حق الترشيح في التشريع الأردني، دراسات، سلسلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 24، العدد الثاني، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، عمان، 1997، ص 326-327.

[2] محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول ركائز الديمقراطية وبخاصة المادة 16 من الدستور، دراسات، سلسلة العلوم الاجتماعية- أ، المجلد 20، ملحق، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، عمان، 1993، ص 600.

[3] علي خطار شطناوي، حق الترشيح في التشريع الأردني، المرجع السابق، ص 327، و نعمان أحمد الخطيب، الناخب والمرشح في ظل قانون الانتخاب لمجلس النواب، المرجع السابق، ص 72.

سياسية أو حزب أوتنظيم سياسي غير أردني، وهو اتجاه تشريعي أكثر انسجاماً مع نصوص الدستور الأردني .

الفرع السابع: شرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء النهائي منها

إن المهام الملقاة على عاتق عضو البرلمان تتطلب منه أن يكون غير مثقل بالالتزام بأداء الخدمة العسكرية، لأن مهام عضوية البرلمان تتطلب التفرغ للقيام به على خير ما يرام، وبصفة خاصة عندما يتعلق بسلطة التشريع وممارسة حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.[1]

ومما لا شك فيه أن عضو البرلمان وهو في سبيل ممارسته لمهامه الرقابية مثل تقديم استجوابات وأسئلة وطلبات إحاطة للحكومة يجب ألا يقع تحت تأثير السلطة التنفيذية باعتباره أمراً مطلوباً منه أداء الخدمة العسكرية الإلزامية، ومن الملاحظ أنه لا يستساغ أن يطلب عضو البرلمان لأداء الخدمة العسكرية الإلزامية خلال مدة عضويته للبرلمان، مما يعيق قيامه بأداء مهام العضوية، وباعتبار أن أداء الخدمة العسكرية من الواجبات الأساسية لتحقيق المصالح العليا للوطن وأمنه القومي، فإنه يجب تقديمه على ما عداه من الواجبات الوطنية كالترشيح لعضوية البرلمان، لذلك حرصت القوانين الانتخابية للدول الديمقراطية على استيفاء المرشح لشرط أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء النهائي منها للترشيح لعضوية البرلمان[2].

وفي مجال ذلك اشترط المشرع المصري للترشيح لعضوية البرلمان بمجلسيه الشعب والشورى أداء للخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء من أدائها طبقاً للقانون[(3)].

---

[1] داود الباز، النظم السياسية- الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية. الإسكندريةالمرجع السابق ، ص 192.

[2] عبد الغني عبد الله بسيوني النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، منشأة المعارف، (1997)، ص 132.

[3] البند الخامس من المادة الخامسة من قانون مجلس الشعب المصري رقم 38 لسنة 1972، البند الخامس من المادة السادسة من قانون مجلس الشورى المصري رقم 120 لسنة 1980.

وبالمثل اشترط المشرع الفرنسي للترشيح لعضوية الجمعية الوطنية أداء المرشح للخدمة العسكرية بصفة نهائية[1]، وقد نصت المادة 45 من قانون الانتخاب الفرنسي بأنه يجب على المرشح أن يقوم بأداء الواجبات المفروضة طبقاً للقانون المنظم للخدمة العسكرية والصادر في 5 يوليو 1974.

وقد نصت المادة 28 قانون الانتخاب اللبناني في فقرتها الثانية بأنه لا يجوز لرجال الجندية الذين يكونون في الخدمة الفعلية ومن في حكمهم على اختلاف رتبهم سواء أكانوا من رجال الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس النواب، كما حرم المحالون منهم على الاستيداع أو على الاحتياط من هذا الحق، إلا أنه يجوز ترشيح من كان محالاً على التقاعد أو من قبلت استقالته قبل تاريخ الانتخاب بمدة ستة أشهر، إذا شغر أحد المقاعد النيابية بسبب وفاة أحد أعضاء مجلس النواب أو بسبب استقالة أحدهم، أو إذا حل المجلس النهائي قبل نهاية ولايته بستة أشهر على الأقل، ويجوز ترشيح رجال الجندية سالفي الذكر إذا استقالوا وانقطعوا فعلياً عن وظائفهم خلال خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ مرسوم دعوة الهيئات الانتخابية وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها[2].

وقد يذهب البعض إلى أن عدم أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء النهائي منها إذا ما اعتبرناه سبباً لعدم توافر هذا الشرط قانوناً فيجب أن يصاحبه غش أو تحايل من المرشح، ومن ثم يعد المرشح هارباً من أداء الخدمة العسكرية باستعمال الغش أو التدليس أو التحايل، مما

---

[1] المادة 3 من اللائحة الداخلية للمرسوم الصادر في 24 أكتوبر 1958..

[2] المادة 21 من قانون الانتخاب اللبناني.

يترتب عليه ارتكابه لجريمة مخلة بالشرف ويفقد بناءً على ذلك حسن السمعة، مما يفقده الصلاحية السياسية.[1]

الفرع الثامن: شرط أن لا يكون المرشح قد سبق إسقاط عضويته من البرلمان

نص على هذا الشرط المادة (5) من قانون مجلس الشعب المصري و المادة (6) من قانون مجلس الشورى المصري، باشتراط ألا يكون المرشح لمجلس الشعب أو مجلس الشورى قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لأحكام المادة 96 من الدستور، ومع ذلك يجوز للمرشح الترشيح في أي من الحالتين الآتيتين[2]:

أ- في مجال الترشيح لمجلس الشعب، بانقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، وفي مجال الترشيح لمجلس الشورى بانقضاء فترة التجديد النصفي أو الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية حسب الأحوال.

ب- صدور قرار من مجلس الشورى بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها،ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه وذلك بناءً على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً، وذلك عد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية[3].

---

[1] مصطفى عفيفي ، نظامنا الانتخابي في الميزان- بحث تحليلي مقارن لنظام الانتخاب العام في مصر ودور كل من الناخب والمرشح والإدارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات مايو ، القاهرة، مكتبة سعيد رأفت، 1984، ص192.

[2] مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية. ، (2004).ص688

[3] المادة 5 ، الفقرة 6 من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972، والمادة 6 الفقرة 6 من قانون مجلس الشورى رقم 120 لسنة 1980.

ويلاحظ أنه قد أضيف هذا الشرط بالقانون رقم (14) لسنة (1977) ليعالج حالة خاصة هي حرمان السيد كمال الدين حسين عبد الرحمن يوسف عضو مجلس الشعب عن دائرة بنها، والذي أسقطت عضويته بقرار من المجلس وحرمانه من الترشيح لعضوية البرلمان في نفس الفصل التشريعي، وقد تعرض هذا الشرط لنقد من جانب الفقه باعتباره أنه قصد به معالجة حالة فردية وحرمان شخص بذاته من الترشيح الأمر الذي يغلب عليه طابع التنكيل بالخصوم السياسيين في شأن هذا الشرط مما يفقده صفتي العمومية والتجريد.

وباعتبار أن القانون سالف الذكر قد تضمن بنداً جديداً لم يكن مقرراً في القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، ومن ثم فلا يعتبر نفاذ القانون سارياً إلا على الوقائع التالية لتاريخ نشره ونفاذه طبقاً للقواعد العامة، ولكن القانون سالف الذكر قد خالف تلك القواعد، وجعل لنفاذه أثراً رجعياً باعتباره يعمل به من بداية الفصل التشريعي الثاني لمجلس الشعب الذي صدر خلاله، كما أن هذا القانون لم يصدر إلا لمواجهة حالة فردية للحيلولة بين شخص معين وبين ممارسته لحق الترشيح، الأمر الذي يصمه بعدم الدستورية لانتفاء صفتي العموم والتجريد عنه.

الفرع التاسع: اشتراط تقديم الاستقالة من بعض الفئات قبل الترشيح

إن اشتراط سبق تقديم الاستقالة من الوظيفة لبعض الفئات يوجبه مبدأي تكافؤ الفرص والمساواة طبقاً لنص المادتين (8) و(40) من الدستور المصري الصادر سنة (1971) ، حيث تنص المادة 8 من الدستور على أنه:(تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين) ، وتنص المادة 40 على أن: (المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة).

والهدف من اشتراط سبق تقديم الاستقالة من بعض الوظائف هو تجنب تأثير سلطات هذه الوظائف على حيدة ونزاهة الانتخابات وبصفة خاصة عندما يكون المستقيلون من رجال السلطة التنفيذية الذين يملكون من النفوذ الوظيفي والسلطات الحكومية للتأثير على الناخبين ليحصلوا على أصواتهم.

وقد تعددت الفئات التي يشترط سبق تقديم استقالاتهم قبل الترشيح لعضوية الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بفرنسا، وتشمل هذه الفئات المستشارين القضائيين، وقضاء محاكم الاستئناف، وأعضاء المحاكم الإدارية، والمهندسين العموميين للطرق والجسور، والمراقبين للخدمات البيطرية، وضباط القوات البرية والبحرية والجوية الذين يشغلون وظيفة قائد القطاع، ومفتشي الخزانة العامة، والمديرين الإقليميين للبريد والاتصالات السلكية ومديري الإدارات الصحية والاجتماعية، ومديري الضرائب، ومديري إدارات التحقيقات الاقتصادية، ومن الملاحظ في هذه الفئات أنها تضم رؤوس الجهات التنفيذية العامة والمتعددة، والتي تقوم بأداء خدمات عامة لجمهور الناخبين، مما يتطلب اشتراط سبق تقديم استقالتهم قبل الترشيح لعضوية البرلمان الفرنسي لضمان حيدة ونزاهة الانتخابات وعدم التأثير على جمهور الناخبين بنفوذ هذه الفئات من خلال وظائفهم.

وقد تعددت أيضاً الفئات التي يشترط سبق تقديم استقالتها من الوظيفة قبل الترشيح لعضوية البرلمان في مصر، فقد نصت المادة 39 من القانون رقم 38 لسنة 1972 (بشأن مجلس الشعب) المعدلة بالقانون رقم 109 لسنة 1976 على أنه:(مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة وأعضاء الهيئات القضائية والمحافظين قبل تقديم استقالاتهم من وظائفهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها)، وبالإضافة إلى الفئات

سالفة الذكر، فإن أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري لا يجوز لهم الترشيح لعضوية البرلمان إلا بعد تقديم استقالاتهم من الوظيفة[1].

ويلاحظ في لبنان أنه لا يجوز ترشيح الأشخاص الذين سيرد ذكرهم في أية دائرة انتخابية مدة قيامهم بوظائفهم وخلال الستة أشهر التي تلي تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظائفهم وهم: الموظفون من الفئتين الأولى والثانية، والقضاة من جميع الفئات، ورؤساء البلدية المعينون بمراكز المحافظات، ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة، ومديروها وأعضاؤها، رؤساء اللجان البلدية المعينون في أقضيتهم، ويجوز ترشيح غير هؤلاء من الموظفين مع الاحتفاظ بوظائفهم، فإذا فشلوا في المعركة الانتخابية استمروا في وظائفهم. أما إذا فازوا في المعركة الانتخابية طبقت عليهم قاعدة عدم الجمع بين الوظائف العامة وعضوية المجلس النيابي[2].

وأخذ المشرع الأردني بذات النهج، فلا يجوز للموظفين في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية العامة الذين يتقاضون راتباً من خزينة الدولة أو الصناديق العامة التابعة لها أو الخاضعة لإشرافها، كما لا يجوز لموظفي الهيئات العربية والإقليمية والدولية ورؤساء المجالس البلدية وأعضائها وموظفي البلديات أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس النواب، إلا إذا قدموا استقالاتهم من وظيفتهم قبل شهر واحد على الأقل من التاريخ المحدد لإجراء الانتخابات، على أنه يلاحظ أن الجهة المختصة قد تقبل الاستقالة أو ترفضها فإذا رفضتها لا يجوز لأحدهم الترشيح، أما إذا لم ترد على طلب الاستقالة خلال عشرة أيام من تاريخ تقديمها فتعتبر الاستقالة

---

(1) الفقرة الثانية من المادة 58 من القانون رقم 45 لسنة 1982 بشأن نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي.

(2) الفقرة الثانية من المادة 28، والمادة 30 من قانون الانتخاب اللبناني.

مقبولة حكماً[1]، على أنه يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلسي الأعيان أوالنواب، ولكن لا يجوز لعضو مجلس الأعيان أن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب إلا إذا قدم استقالته إلى رئيس مجلس الأعيان وقبلها الملك[2]، كما أوجبت المادة (74) من الدستور الأردني الصادر سنة 1952 أنه: (على الوزير الذي ينوي ترشيح نفسه للانتخابات أن يستقيل قبل ابتداء الترشيح بمدة خمسة عشر يوماً على الأقل) .

ويلاحظ مما سبق أن المشرعين الأردني واللبناني قد اشترطا فوات مدة معينة على تاريخ تقديم الاستقالة لجواز الترشيح للفئات سالفة الذكر، وفي هذا اختلف معهم المشرع المصري فأجاز الترشيح بمجرد تقديم الاستقالة، على أننا نلاحظ أن اشتراط فوات مدة معينة على تقديم الاستقالة كشرط للترشيح لعضوية البرلمان ولتكن هذه المدة ستة شهور على الأقل سوف يزيل أي تأثير وظيفي على الناخبين، كما أننا نلاحظ أن المشرع المصري عندما نص على الفئات التي يشترط تقديم استقالتها قبل الترشيح للبرلمان، لم يذكر طائفة الوزراء بالرغم من أنهم أشد تأثيراً على الناخبين من بقية الفئات، ولعل السبب في ذلك أن مصر تأخذ بالنظام البرلماني الذي يسمح لكل الوزراء بما فيهم رئيس الوزراء أن يكونوا أعضاء بالبرلمان، كما أنه يلاحظ مما سبق أن المشرع المصري لم يشترط سبق تقديم الاستقالة للموظفين العموميين، فأباح الحق في الترشيح لعضوية البرلمان للعاملين بالحكومة أو بالقطاع العام مع الاحتفاظ بوظائفهم إلى

---

[1] المادة 20 من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني الملغى رقم 22 لسنة 1986 ، والمادة (9) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت رقم 34 لسنة 2001 .

[2] المادة 76 من الدستور الأردني الصادر عام 1952 ، ويلاحظ أن السلطة التشريعية في الأردن مكونة من مجلس النواب ومجلس الأعيان الذي يعين أعضاءه من قبل الملك ويضم رؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن شغل منصب سفير من قبل القضاة والنواب السابقون والضباط المتقاعدين برتبة أمير لواء فصاعداً ومدة هذا المجلس أربع سنوات ويجوز إعادة تعيين من تنتهي مدته، إلا أن رئيس مجلس الأعيان مدته سنتان ويجوز إعادة تعيينه.

حين انتهاء مدة العضوية وفقاً لما يقرره القانون[1]، بل إن المشرع المصري سمح أيضاً لبعض هؤلاء العاملين بالجمع ما بين وظائفهم وبين العضوية[2].

الفرع العاشر: شرط الحياد والنزاهة

حاول المشرع الأردني توفير المتطلبات الأساسية اللازمة للعمل النيابي السليم، فقد نصت الفقرة (و) من المادة (75) من الدستور الأردني على أنه:(من كان له منفعة مادية لدى إحدى دوائر الحكومة بسبب عقد غير عقود استئجار الأراضي والأملاك ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة أعضاؤها أكثر من عشرة أشخاص)، وقد تكرر الشرط نفسه في الفقرة (ح) من المادة (8) من قانون الانتخاب لمجلس النواب المؤقت رقم (34) لسنة (2001).

ويرى الباحث أن علاقات الأفراد بأنشطة الدولة المختلفة أصبحت بلا حدود، وبالتالي فإن وجود المنافع الشخصية والمادية مع الدوائر الحكومية هو أمر غير مستبعد، كما أن تطور الأحكام الخاصة بالشركات وتعدد أنواعها وازدياد عدد أعضائها جعل من هذا الشرط غير مجد وغير عملي.

المطلب الثاني: الشروط الإجرائية للترشيح في الانتخابات النيابية

ينبغي على كل من تتوافر لديه الشروط الموضوعية سالفة الذكر ويرغب في ترشيح نفسه لعضوية المجالس النيابية أن يقوم باستيفاء بعض الإجراءات التي يتطلبها القانون منه للكشف عن رغبته في الترشيح، ولا تخرج تلك الإجراءات عن التقدم بطلب معين إلى السلطات المختصة خلال المواعيد التي يحددها القانون. وسوف نتناول تلك الإجراءات وأحكامها في كل من الأردن وفرنسا ومصر ولبنان في فروع مستقلة.

---

[1] المادة 26 من قانون مجلس الشعب، المادة 89 من الدستور المصري.

[2] المادة 24، 27 من قانون مجلس الشعب المصري.

الفرع الأول: الشروط الإجرائية للترشيح في الأردن

حددت المادة (11) من قانون الانتخاب لمجلس النواب المؤقت رقم (34) لسنة (2001) موعد الترشيح لعضوية مجلس النواب وذلك قبل يوم الاقتراع بثلاثين يوماً وتستمر ثلاثة أيام وبعدها لا يقبل أي ترشيح ، وفي القانون السابق الملغى رقم (22) لسنة (1986) يجب على المرشح تقديم طلب الترشيح قبل اليوم المحدد لإجراء الاقتراع بخمسة وعشرين يوماً ويستمر لمدة ثلاثة أيام.

وتضمنت المادة (12) من قانون الانتخاب لسنة (2001) المبلغ الذي يجب على المرشح أن يدفعه كإيراد لخزينة الدولة وهي خمسمائة دينار غير مستردة يسلمها لمدير المالية في دائرته الانتخابية كرسوم للدولة ، وبعد أن يدفع الشخص المتقدم للترشيح المبلغ يقدم طلب الترشيح على نسختين ومن المرشح نفسه إلى رئيس اللجنة المركزية في المحافظة حسب النموذج الذي يقرره الوزير مرفقاً بالوثائق المطلوبة ، ويعطى مقدم الطلب إشعاراً باستلام طلبة، وعلى اللجنة التأكد من مطابقة الطلب والوثائق والبيانات المطلوبة ، وإصدار قرار بقبولها أو رفضها خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الاعتراض. في حالة رفض طلب الترشيح فعليها بيان أسباب الرفض ويحق لطالب الترشيح الاعتراض لدى محكمة البداية في دائرته الانتخابية خلال ثلاثة أيام من تاريخ إصداره معززاً بالوثائق والبيانات الواضحة المحددة حصراً، وعلى المحكمة الفصل في الاعتراض خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الاعتراض، ويكون قرار المحكمة قطعياً غير قابل للطعن لدى أي مرجع آخر وتبلغ قراراتها إلى رئيس اللجنة المركزية فور صدورها.

يقوم رئيس اللجنة المركزية بتسجيل طلبات الترشيح التي قبلها أو التي قبلت بموجب قرار صدر من محكمة البداية كل دائرة بسجل خاص بها حسب وقت وتاريخ تقديم كل طلب إلى

رئيس اللجنة الذي عليه تنظيم قائمة بأسماء المرشحين وعرضها في مركز المحافظة والأماكن الأخرى في صحيفتين يوميتين محليتين على الأقل.

وجعل هذا القانون من حق الناخب الطعن في قائمة المرشحين في دائرته عن طريق محكمة الاستئناف خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدورها ويجب على الرئيس أن يعلن عن التعديلات بنفس الطريقة التي تعلن بها قوائم المرشحين وتكون هذه القائمة نهائية ويجوز لأي مرشح سحب ترشيحه قبل ثلاثة أيام من بدء الاقتراع عن طريق طلب خطي يقدمه لرئيس اللجنة وان يعلن عن انسحابه من الانتخابات في صحيفتين يوميتين على الأقل تكون جميع الاعتراضات والطعون والاستدعاءات والقرارات الصادرة من المحاكم معفاة من الرسوم والطوابع ، ويفوز مرشحو أي دائرة انتخابية بالتزكية إذا كان عددهم مساوياً لعدد المقاعد النيابية التي لها في البرلمان.

ويلاحظ أن المشرع الأردني قد ميز فيما يتعلق بالطعون بصحة الترشيح إذا كان المتقدم بالطعن المرشح نفسه وهنا منح الاختصاص لمحكمة البداية التي تقع الدائرة الانتخابية في إقليمها وجعل قراراتها بهذا الخصوص قطعية ، أما إذا كان المتقدم بالطعن أحد الناخبين فإن الاختصاص هنا ينعقد لمحكمة الاستئناف وقراراتها قطعية أيضاً ، ولا يوجد مبرر لهذا التمييز في توزيع الاختصاص بالنظر بالطعون من المشرع الأردني[1] .

الفرع الثاني: الشروط الإجرائية للترشيح في فرنسا

نظم المشرع الفرنسي الإجراءات التي يتعين على الراغبين في الترشيح لعضوية المجالس النيابية استيفاؤها، وذلك على النحو التالي[2]:

---

[1] عيد أحمد الحسبان، المرجع السابق، ص 302.

[2] زكريا زكريا محمد المرسى المصري، المرجع السابق ، ص212 وما بعدها.

1- تقديم طلب يحتوي على بيانات المرشح خلال مواعيد معينة:

وتختلف بيانات ذلك الطلب ومواعيد تقديمه بحسب ما إذا كان المرشح يرغب في عضوية الجمعية الوطنية أم كان يرغب في عضوية مجلس الشيوخ.[1]

أ- بالنسبة للطلبات الخاصة بالترشيح لعضوية الجمعية الوطنية:

أما فيما يتعلق بالبيانات والمواعيد الخاصة بتقديم طلبات الترشيح لعضوية الجمعية الوطنية، فإنه وفقاً للمادتين 154، 155 من قانون الانتخاب يجب أن يقدم طلب الترشيح مستوفيات للبيانات التالية:[2]

1- اسم المرشح واسمه العائلي.

2- تاريخ ومحل الميلاد.

3- المهنة ومحل الإقامة.

4- اسم المرشح الاحتياطي الذي يحل محل المرشح الأصلي في حال وفاته.

5- إمضاء المرشح الأصلي.

ويوجب القانون أن يقدم طلب الترشيح إلى المحافظ قبل الموعد المقرر لإجراء انتخابات الدور الأول بواحد وعشرين يوماً على الأقل، وبالنسبة لانتخابات الدور الثاني، فإن الموعد ممتد إلى قبل منتصف ليلة الثلاثاء التالي لانتخابات الدور الأول، ولا يلتفت إلى الطلبات التي تقدم قبل أو بعد المواعيد سالفة الذكر.

---

[1] مصطفى أبو زيد فهمي الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية ، 2004، ص 698. وصلاح الدين فوزي، النظم والإجراءات الانتخابية، المرجع السابق، ص 304 وما بعدها، وحسن محمد هند، المرجع السابق، ص68

[2] داود الباز، النظم السياسية- الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص927.

ب- بالنسبة للطلبات الخاصة بالترشيح لعضوية مجلس الشيوخ:

أما فيما يتعلق بالبيانات الخاصة بطلبات الترشيح الخاصة بعضوية مجلس الشيوخ، فإنها تختلف بحسب ما إذا كان نظام الانتخاب المطبق هو نظام الأغلبية أم كان نظام التمثيل النسبي[1].

فإذا كان نظام الانتخاب هو نظام الأغلبية فإن المشرع يتطلب بالإضافة إلى البيانات التي يتضمنها الترشيح لعضوية الجمعية الوطنية سالفة الذكر أن يرفق بالطلب موافقة المرشح الاحتياطي كتابة على ترشيحه بتلك الصفة.[2]

أما في حالة ما إذا كان نظام الانتخاب هو نظام التمثيل النسبي، فيتطلب المشرع أن يكون طلب الترشيح مصحوباً بقائمة أسماء المرشحين الذين يسعون لشغل مقعد مجلس الشيوخ الخاص بالدائرة. أما بالنسبة للمواعيد التي يتعين على المرشح لعضوية مجلس الشيوخ أن يقوم بتقديم طلب الترشيح خلالها فهي بالنسبة لانتخابات الدور الأول تمتد حتى اليوم الثامن السابق ليوم الاقتراع أما بالنسبة لانتخابات الدور الثاني فإنه يكفي أن يقدم المرشح بطلبه قبل بدء الاقتراع.[3]

---

[1] سوسن الجيار، الحياة البرلمانية في مصر - مجلس نصف الليل- برلمان 1995-2000. القاهرة: الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان. (2000)، ص65

[2] حسن محمد هند. منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب والشورى- دراسة مقارنة. القاهرة: دار الكتب القانونية. (2006) ، ص100

[3] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر. الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية. (1994). ص78

1- إيداع مبلغ التأمين:

أوجب المشرع الفرنسي على المرشح أن يرفق طلب الترشيح الخاص به بدفع مبلغ من المال على سبيل الكفالة أو التأمين، وذلك لضمان جدية الترشيح .[1]

2- التنازل عن الترشيح:

يجيز المشرع الفرنسي للمرشح أن يتنازل عن ترشيحه خلال المواعيد المحددة لتقديم طلب الترشيح، وأن يتبع ذات الإجراءات الخاصة بتقديم طلب الترشيح، فإذا تنازل عن الترشيح مراعياً تلك الإجراءات والمواعيد كان ممن حقه أن يسترد مبلغ التأمين أما إذا لم يراع تلك المواعيد والإجراءات سقط حقه في استرداد هذا المبلغ.

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي قد أجاز للمرشح الأصلي سحب ترشيحه دون أن يتطلب ذلك موافقة من المرشح الاحتياطي، أما في حال انسحاب المرشح الاحتياطي، فإن المشرع يوجب على المرشح الأصلي أن يقوم بإيجاد بديل له وإلا اعتبر ترشيحه غير نهائي.

3- فحص طلبات الترشيح:

تناط مهمة فحص طلبات الترشيح بالمحافظ فإذا تبين له أن بعض تلك الطلبات مستوفية لبعض الشروط الموضوعية الخاصة بالترشيح، فإن المشرع ألزمه والحال هذه بأن يعرض تلك الطلبات خلال 24 ساعة على المحكمة الإدارية المختصة التي يتعين عليها أن تفصل في الأمر خلال ثلاثة أيام من تاريخ ورود تلك الطلبات إليها.[2]

---

[1] حسن محمد هند. منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب والشورى- دراسة مقارنة. القاهرة: دار الكتب القانونية. (2006) ، ص110

[2] حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب والشورى،المرجع السابق، ص112.

ويجري العمل في فرنسا وفقاً لما استقر عليه قضاة المجلس الدستوري أن الحق في الطعن في كشوف المرشحين من اختصاص المحافظ وحده دون المرشحين أنفسهم ولا يجوز استئناف حكم المحكمة الإدارية المختصة أمام مجلس الدولة أو القضاء الإداري، وفي حالة تسبب الحكم لضرر لبعض المرشحين، فإن المشرع أجاز لذوي الشأن الطعن فيه أمام المجلس الدستوري من خلال الطعن في نتيجة الانتخاب.

الفرع الثالث: الشروط الإجرائية للترشيح في مصر

أما فيما يتعلق بالشروط الشكلية أو الإجراءات الخاصة بالترشيح في مصر، فقد نص عليها المشرع في المواد السادسة والسابعة والثامنة والتاسعة والثانية عشرة والثالثة عشرة من قانون مجلس الشعب المصري رقم 38 لسنة 1972 [1]:

أ- تقديم طلب كتابي إلى مديرية الأمن خلال مدة محددة:

يتعين على المرشح أن يقوم بتقديم طلب كتابي إلى مديرية الأمن بالمحافظة التي يرغب الترشيح في إحدى جوائزها الانتخابية، وذلك في خلال المواعيد التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه على ألا تقل عن عشرة أيام من تاريخ فتح باب الترشيح.

وقد حددت البيانات التي يجب أن يتضمنها طلب الترشيح وكذلك مواعيده بموجب قرار وزير الداخلية رقم 293 لسنة 1984 المعدل بالقرار رقم 440 لسنة 1987 والقرار رقم 279 لسنة 1987 والقرار رقم 6054 لسنة 1990 وأخيراً القرار رقم 3610 لسنة 1995 بموجب المواد 9،8،7،6،5،2 منه.

---

[1] سوسن الجبار، الحياة البرلمانية في مصر – مجلس نصف الليل – برلمان 1995-2000، القاهرة، الوكالة العربية للصحافة والنشر والإعلان، 2000، ص68.

حيث أوجبت المادة الثانية من القرار سالف الذكر أن يقدم طلب الترشيح كتابة على النموذج المعد لذلك إلى مديرية الأمن بالمحافظة التي يرغب المرشح في الترشيح في إحدى دوائرها الانتخابية الواقعة بها وذلك خلال المدة التي تحدد لقبول طلبات الترشيح، ويكون هذا الطلب مصحوباً بالمستندات الآتية:[1]

أ- شهادة ميلاد المرشح أو مستخرج رسمي منها أو البطاقة الشخصية أو العائلية وذلك لإثبات بلوغ المرشح سن الثلاثين يوم الانتخاب.

ب- إيصال بإيداع مبلغ مائتي جنيه خزانة مديرية الأمن بالمحافظة.

ج- القيد بأحوال الجداول الانتخابية وأنه لم يطرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقاً للقانون الخاص بذلك.

د- صحيفة الحالة الجنائية.

هـ- شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء من أدائها طبقاً للقانون.

وقد أعفت المادة السادسة من قانون مجلس الشعب المرشح الذي يتجاوز عمره خمسة وثلاثين عاماً من تقديم الشهادة سالفة الذكر.

و- يكون إثبات صفة الفلاح بتقديم مستند حيازة الأراضي الزراعية التي يحوزها مقدم الطلب هو وزوجته وأولاده القصر أياً كان الوجه القانوني للحيازة، كما يقدم شهادة من مأمور المركز أو القسم تفيد بأن الزراعة هي مصدر رزقه وعمله الوحيد، وأنه يقيم في الريف، ويجوز أن يكتفي في إثبات ذلك ببطاقة الحيازة الزراعية أو شهادة من الجمعية

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف ، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر. المرجع السابق ، ص 79.

التعاونية، وشريطة ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنة.[1]

ويكون إثبات صفة العامل بتقديم شهادة من رب العمل مصدقاً عليها من مكتب التأمينات الاجتماعية التابع له تفيد العمل والأجر والمؤهلات الدراسية الحاصل عليها مقدم الطلب حسب الثابت في ملف عمله أو ملف خدمته،وكذلك شهادة من النقابة العمالية التي هو عضو بها تفيد رقم قيده ونوع عضويته وتاريخها، فإذا كان العامل حاصلاً على مؤهل جامعي من إحدى الكليات قدم ما يثبت أنه بدأ حياته عاملاً قبل حصوله على المؤهل الجامعي، وأنه لا يزال باقياً في نقابته العمالية.[2]

- فحص طلبات الترشيح[(3)]:

أناطت المادة الخامسة من قرار وزير الداخلية 3610 لسنة 1959 سالف الذكر مهمة قيد طلبات الترشيح بأحد العاملين من الذين لا تقل درجتهم الوظيفية عن الثانية، والذي يتم اختياره من قبل مدير الأمن على أن يقوم هذا الموظف بقيد طلبات الترشيح في سجل خاص وفقاً للنموذج المعد لذلك على أن يدون في هذا السجل اسم طالب الترشيح حسب تاريخ ورود الطلب ويعطي كل طلب رقماً متتابعاً ويعرض هذا السجل يومياً على مدير الأمن لمراجعته من دفتر الإيصالات، ثم يوقع على السجل بعد آخر طلب يقيد به، مع إثبات عدد الطلبات التي قدمت في هذا اليوم بالأرقام والحروف.

---

[1] سوسن الجيار، الحياة البرلمانية في مصر، المرجع السابق، ص 70.

[2] سعاد الشرقاوي وعبدالله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر،المرجع السابق، ص 82.

[3] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص331.

المبحث الثاني : الرقابة القضائية على حق الترشيح في الانتخابات النيابية

إن الحماية القضائية هي من الدعامات الأولى للحريات العامة ، وإن النظام الذي يرسي الدستور أساسه ويضع القانون قواعده يجب أن يخضع لمبدأ سيادة القانون ، وإن منع سماع الدعوى التي تنتج عن تصرف أو إجراء تتخذه سلطة من سلطات الدولة يعني إعفاء هذه السلطة من المسؤولية المترتبة على تصرفاتها المخالفة للقانون، ولهذا يرى الفقهاء أن استقلال القضاء هو الأساس في دولة القانون وذلك أن التنظيم القضائي هو الذي يحمي الحقوق والحريات العامة من الغصب والعدوان والافتئات ، فلا يجوز من الناحية الدستورية حرمان الناس من اللجوء إلى القضاء للإنصاف لأن في ذلك مصادرة لحق التقاضي وهو حق كفلته دساتير معظم دول العالم[1].

وسوف نتناول في هذا المبحث المطالب التالية: المطلب الأول حول الرقابة القضائية في الأردن، والمطلب الثاني حول الرقابة القضائية في مصر.

المطلب الأول: الرقابة القضائية في الأردن

أقام الدستور الأردني لعام (1952) التفرقة بين رقابة مشروعية ترشيح الأفراد وعضوية مجلس النواب وبين رقابة صحة نيابة الأعضاء، فأناط مهمة صحة نيابة الأعضاء بمجلس النواب نفسه عملاً بأحكام المادة (71) من الدستور الأردني الصادر عام (1952) التي نصت على أنه: (لمجلس النواب حق الفصل في صحة نيابة أعضائه ، ولكل ناخب أن يقدم إلى سكرتيرية المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب في دائرته طعناً يبين فيه الأسباب القانونية لعدم صحة نيابة المطعون فيه ، ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأكثرية ثلثي أعضاء المجلس)، وعليه يختص مجلس النواب بنظر الطعون الانتخابية

---

[1] كريم كشاكش، (1998). نحو قانون انتخاب أردني ديمقراطي متطور، الطبعة الأولى، ص ص 127 – 128 .

النيابية إذا كانت عدم المشروعية تتعلق بإجراءات الاقتراع وعمليات فرز الأصـوات وإعـلان النتائج [1].

وإذا كان مجلس النواب يختص بالفصل بالطعون الخاصة بصحة نيابة أعـضائه ، فـإن القضاء النظامي والقضاء الإداري يختصان بنظر مشروعية قرارات الترشيح لعـضوية مجلـس النواب ، فيمكن الطعن بقرارات قبول طلبات الترشيح أو رفـضها أمـام القـضاء النظـامي أو القضاء الإداري ، فقد وزع المشرع هذا الاختصاص بين محاكم القـضائيين النظـامي والإداري حسب طبيعة القرار الصادر بالقبول أو الرفض[2].

وكان قانون الانتخاب المؤقت رقم (24) لسنة (1960) الملغى قد منح محكمة العدل العليا صلاحية محددة للنظر في صحة الترشيح لعضوية مجلس النواب ، فقد نصت المادة (22) الفقرة (أ) من هذا القانون على أنه: (لكل ناخب خلال ثلاثة أيام من تاريخ عرض الجدول أن يعترض على صحة الترشيح باستدعاء إلى محكمة العدل العليا التي لها وحدها حق الفصل في الاعتراض بصورة نهائية خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمه).

وقد مارست محكمة العدل العليا صلاحياتها بمقتضى هذا النص وأصدرت عـدداً مـن القرارات التي تتعلق بموضوع الترشيح لعضوية مجلس النواب ، ففـي قـرار المحكمـة رقـم (1967/33) [3] قضت بما يلي: (إن النص الوارد في قانون الانتخاب المؤقت على اختـصاص محكمة العدل العليا بنظر الاعتراض على صحة الترشيح لعضوية مجلس النواب، فـإن حكمـه ينحصر في الحالات والأسباب التي لم تبت فيها محكمة البداية المختصة).

---

1 علي خطار شطناوي (1997). حق الترشيح في التشريع الأردني، دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد (24)، العدد (2)، عمان، ص 334.

2 علي خطار شطناوي (1997). حق الترشيح في التشريع الأردني، المرجع السابق، ص 334.

3 مجلة نقابة المحامين ، الصفحة 384 ، العدد 4 ، عمان، 1967.

وقد تبنى قانون الانتخاب لمجلس النواب وتعديلاته رقم (22) لسنة (1986) الملغى في المادة (26) نفس النص الوارد في قانون الانتخاب السابق كما يلي: (لكل ناخب الطعن في قبول ترشيح أي من المرشحين في دائرته الانتخابية لدى محكمة العدل العليا خلال ثلاثة أيام من تاريخ عرض قوائم المرشحين المنصوص عليها في المادة (25) من هذا القانون، ويترتب على المحكمة الفصل في الطعون خلال خمسة أيام من تاريخ تقديمه إليها).

ويختص القضاء الإداري بالفصل في مشروعية قرارات قبول طلبات الترشيح باعتبارها قرارات إدارية ، وهو موقف تشريعي سليم يتفق مع المبادئ العامة السائدة في هذا الشأن بموجب قانون الانتخاب لسنة (1986) الملغى وكانت المدد السابقة مدد قصيرة نسبياً استهدف المشرع منها سرعة استقرار أوضاع المرشحين ، كما أن القضاء الإداري يراقب مشروعية قرارات قبول طلبات الترشيح بموجب قانون الانتخاب الملغى ، فيقرر مشروعية القرار إذا تبين له أنه مشروع أو الحكم بإلغائه إذا كان غير مشروع[(1)].

فقد قررت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 1967/36[2] ما يلي:(إن تسجيل شخص في جدول الانتخابات الخاص بالموظفين في عمان، يكفي لإعطائه الحق في الترشيح لعضوية مجلس النواب، في أية منطقة انتخابية في المملكة)، كما قضت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 1967/39[3] بما يلي:(إذا تبين بأن النسخة الأصلية لجدول انتخابات مجلس النواب لا تشتمل على اسم المرشح المعترض عليه فإنه لا قيمة قانونية لإضافة اسمه الى الجدول بعد انقضاء المدة القانونية ولا يعتبر المعترض مقيدا في جدول الانتخابات القانوني ولا يحق له ان يرشح

---

[1] علي خطار شطناوي (1997). حق الترشيح في التشريع الأردني، المرجع السابق، ص 334.

[2] مجلة نقابة المحامين، الصفحة 542 ، العدد الأول، عمان، 1967.

[3] مجلة نقابة المحامين ، الصفحة 391، العددالأول، عمان، 1967.

نفسه للنيابة . ويكون إدراج اسمه في جدول المرشحين مخالفا للقانون وحقيقا بالإلغـاء، ويتعـين قبول الاعتراض على ترشيحه وشطب اسمه من جدول المرشحين).

وقد نصت المادة (24) من قانون الانتخاب الملغى لسنة (1986) على أنـه: (إذا قـرر المحافظ رفض طلب الترشيح لعدم مطابقته لأحكام القانون فعليه بيان أسباب رفـضه ولطالـب الترشيح أن يعترض على القرار خلال يومين من تاريخ تبليغه لدى محكمة البداية فـي مركـز المحافظة التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها على المحكمة الفـصل فـي الاعتـراض خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه إليها ويكون قرارها قطعياً غير قابل للطعن لـدى أي مرجـع آخر)، ولا شك أن تسبيب قرارات رفض طلبات الترشيح هي ضمانة جوهرية وأساسية لتقـدير مشروعية أسباب الرفض ، فالاطلاع على هذه الأسباب ومعرفتها يسمح للرأي العـام والقـضاء بتقدير مشروعيتها ، خاصة أن رقابة الرأي العام تلعب دوراً كبيراً ومهماً فـي هـذا الميـدان ، ولكن المشرع تجاهل الطبيعة الإدارية لهذه الطعون فمنح صلاحية الفصل فيها لمحاكم البدايـة ، ولا شك أن قرارات المحافظ برفض طلبات الترشيح قرارات إدارية تتوافر فيها جميع عناصـر القرار القابل للطعن لدى محكمة العدل العليا[(1)].

ولم يكتف المشرع بمنح صلاحية نظر مشروعية قرارات رفض الترشـيح إلـى محـاكم البداية بصفتها الحقوقية، بل أضفى على أحكامها الصفة القطعية، فلم يسمح بـالطعن فـي هـذه الأحكام بأي طريق من الطرق العادية وغير العادية ، وبذا حرم الأفراد من ضمانة تعدد درجات التقاضي، وهي ضمانة جوهرية لا غنى عنها مهما كانت الحجج والمبررات التي يمكن أن تساق لتبرير ذلك، وقد قررت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 1967/33[2] بما يلـي:(1. يجـوز

---

[1]. علي خطار شطناوي (1997). حق الترشيح في التشريع الأردني، المرجع السابق، ص 335.

[2] مجلة نقابة المحامين، الصفحة 384، العدد الأول، عمان، 1967.

لطالب الترشيح ان يطعن أمام محكمة البداية في قرار الحاكم الإداري بالامتناع عن إعطاء إيصال الترشيح النهائي بصورة مطلقة بحيث يكون من حق المحكمة ان تبحث في أسباب الطعن مهما كان نوعها.

2. اذا قضت محكمة البداية بفسخ قرار الحاكم الإداري وباعتبار المعترض مسجلا في جدول الناخبين وبقبول ترشيحه لعضوية مجلس النواب، فيكون حكمها قطعيا وليس من حق محكمة العدل العليا ان تسمع أي ادعاء بخلاف ما أثبته حكم محكمة البداية.

3. ان النص الوارد في قانون الانتخاب المؤقت على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر الاعتراض على صحة الترشيح لعضوية مجلس النواب فإن حكمه ينحصر في الحالات والأسباب التي لم تبت فيها محكمة البداية المختصة).

ويرى الباحث أن التفرقة بين الجهة المختصة بنظر طعون الأفراد الخاصة برفض الترشيح والجهة المختصة بالطعون الخاصة بقبول طلبات الترشيح تفرقة لا تقوم على أساس قانوني قوي، وعلى المشرع الأردني العدول عنها ومنح الاختصاص بنظر جميع الطعون إلى القضاء الإداري، وإلى أن تنشأ محاكم إدارية على درجتين فإنه يمكن تخصيص غرف في محاكم البداية تكون مختصة بالطعون الإدارية وخاصة ما يتعلق منها بالانتخابات.

وسنتناول موقف القضاء في المملكة الأردنية الهاشمية من الطعون المقدمة والمتضمنة الطعن في قبول ترشيح المرشحين والذي حدث خلال انتخابات عام 1989 " الدورة الحادية عشرة لمجلس النواب الأردني"[1] كما يلي:

---

[1] تيسير أحمد الزعبي (1994)، شرح قانون الانتخاب لمجلس النواب – قانون رقم 22 لسنة 1986 وتعديلاته، الطبعة الأولى، عمان، ص 54 – 64، وكذلك كريم كشاكش، المرجع السابق، ص ص 129 – 134.

أولاً: موقف محكمة بداية حقوق عمان

تقدم المعترض بهذا الاعتراض للطعن بقرار محافظ العاصمة (الحاكم الإداري) بالإضافة إلى وظيفته المتضمن رفض طلب قبول ترشيحه لعضوية مجلس النواب في الانتخابات النيابية التي ستجرى في 1989/11/8م.

وبالتدقيق بالبينة المقدمة في ملف الدعوى والذي يحمل الرقم 20089/1/1 بتاريخ 1989/10/19 ثبت لهذه المحكمة أن المعترض قد أصبح فاقداً للجنسية الأردنية، ومن الذين يجوز منحهم جواز سفر لمدة سنتين وهو الجواز الذي يصرف عادة للفلسطينيين حسب تعليمات قرار فك الارتباط.

لذا وعلى ضوء ذلك فإن المعترض ليس بأردني الجنسية وبالتالي فإن شروط الترشيح الواجب توافرها بالمرشح والمنصوص عليها في المادة 18 من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني رقم 22 لسنة 1986 وفي الفقرة (أ) من هذه المادة تكون غير متوافرة في المعترض ويكون القرار المعترض عليه موافقاً للقانون ولا يرد عليه الطعن، أما ما أثارته وكيلة المعترض من دفوع من أن هذا الكتاب يناقض المبرز م/1 فدفع مردود لأن هذا الكتاب قد ألغى المبرز م/1.

أما بالنسبة للدفع الآخر وهو أن هذه المحكمة لا تملك إبراز هذا الكتاب فدفع مردود لأن المادة 72 من الأصول المدنية قد أجازت للمحكمة إبرازه ما دام أنه ضروري للفصل في هذه الدعوى. أما الدفع الآخر من أن هذه الكتاب قد صدر بعد صدور قرار المحافظ بالترشيح

وصدور القرار المطعون فيه فهذا الكتاب هو كاشف للحقيقة وليس منشئاً لها، لذا فإن اعتراضات الجهة المعترضة غير واردة والقرار المطعون به يغدو سليماً ولا يرد عليه الطعن.

لذا تقرر رد اعتراض وتصديق قرار المحافظ الصادر بتاريخ 1989/10/15 والمتضمن عدم قبول ترشيح المعترض للانتخابات النيابية عن الدائرة الخامسة في محافظة العاصمة وتبليغ هذا القرار فوراً لعطوفة محافظة العاصمة، قراراً وجاهياً قطعياً صدر وأفهم علناً في 1989/10/19م.

ثانياً: موقف محكمة العدل العليا الأردنية:

قدم المستدعي لائحة الدعوى بتاريخ 1989/10/22 طاعناً في قبول محافظ الزرقاء ترشيح المعترض عليه لعضوية مجلس النواب وتسجيل اسمه في السجل الخاص بالمرشحين في المحافظة، فقد سبق للمذكور وأقام عليه دعوى لدى محكمة بداية الزرقاء مدعياً بأنه وكيل عن مجموعة أشخاص في حين أنه وكيل عن بعضهم فقط ولم يدفع ثمن بيته، كما لم يكن البيت ملك المدعين.

وبما أنه لما كان ذلك وتنص المادة 29 من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 22 لسنة 1986 على إعفاء الاستدعاءات والاعتراضات والطعون التي تقدم بموجب هذا القانون من الرسوم والطوابع فقط ولم يرد نص يجيز قبول الاعتراض المقدم من الناخب والموقع منه والسير بالدعوى بحضوره بدون حضور محام يمثله خلافا لقانوني محكمة العدل العليا ونقابة

المحامين، وبما أن الاعتراض مقدم من المعترض بالذات وموقع منه ولم يحضر محام يمثله أمام المحكمة يكون الاعتراض والحالة هذه غير مقبول شكلا حقيق بالرد فتقرر رده.

وكذلك سوف نتناول الطعون بحق الترشيح المقدمة إلى القضاء الأردني إبان الانتخابات النيابية لعام 1993 (الدورة الثانية عشرة)[1].

أولاً: قرار محكمة بداية حقوق عمان

تقدم أحد الناخبين لترشيح نفسه عن إحدى الدوائر الانتخابية في محافظة العاصمة بطلب لمحافظة العاصمة وضمن المدة القانونية للترشيح حيث رفض المحافظ قبول طلب الترشيح بحجة أن طالب الترشيح لم يرفق بطلبه أي شهادة ميلاد أو وثيقة تثبت تاريخ ميلاده أو يستدل منها على أنه أكمل ثلاثين سنة شمسية من عمره في نهاية مدة الترشيح.

بتاريخ 1993/10/18، تقدم المرشح باعتراض إلى محكمة البداية المختصة وضمن المدة القانونية ضد المعترض عليه محافظ العاصمة بالإضافة لوظيفته معترضا على قرار محافظ العاصمة رقم 24 الصادر بتاريخ 1993/10/16م والمتضمن رفض قبول طلب الترشيح المقدم من المعترض والذي يطلب فيه تسجيل اسمه مع المرشحين في الدائرة الانتخابية السادسة.

بالتدقيق في البيانات المقدمة تجد المحكمة أن المعترض تقدم بهذا الطلب بطلب إلغاء قرار محافظ العاصمة رقم 24 الصادر بتاريخ 1993/10/16م، والمبلغ إلى المعترض بتاريخ 1993/10/17م.

---

[1] تيسير أحمد الزعبي، المرجع السابق، ص ص 56 – 64، وكذلك كريم كشاكش، المرجع السابق، ص ص 134– 145.

كما قدم وكيل المعترض شهادة ميلاد تتضمن بأنه من مواليد عام 1960 وصورة عن دفتر العائلة وجواز السفر وصورة عن الإيصال الصادر عن مدير المالية في الدائرة السادسة وقرار عطوفة المحافظ.

كما ثبت للمحكمة من التدقيق في طلب الترشيح المقدم إلى عطوفة محافظة العاصمة من المعترض بتاريخ 1993/10/16م، تجد أنه تضمن أوراقاً ثبوتية هي:

إقرار موقع من المعترض (المرشح)، وشهادة عدم محكومية، وشهادة إثبات جنسية أحوال، وشهادة ضريبة الدخل، ووصل مالي بقيمة 500 دينار، وشهادة مالية.

ومن التدقيق في الملف المقدم من المعترض إلى عطوفة محافظ العاصمة تجد المحكمة إنه لم يرفق به أي شهادة ميلاد أو وثيقة تثبت تاريخ ميلاده أو يستدل منها على أنه أكمل ثلاثين سنة شمسية من عمره في نهاية مدة الترشيح.

وبتطبيق القانون ومن الرجوع إلى المادة (18) من قانون الانتخاب لمجلس النواب تجد المحكمة أن يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب عدة شروط منها أن يكمل ثلاثين سنة شمسية من عمره في نهاية مدة الترشيح، وكما تجد المحكمة من الرجوع إلى أحكام المادة (22/ب) من نفس القانون أنه طلب الترشيح يقدم إلى عطوفة محافظة العاصمة على نسختين ويرفق به الأوراق الثبوتية المحددة بالمادة (18) من قانون الانتخاب وحيث ثبت للمحكمة أن المعترض عند تقديم طلب الترشيح إلى عطوفة محافظة العاصمة بتاريخ 1993/10/16م، لم يقدم ما يثبت أنه قد أكمل ثلاثين سنة شمسية من عمره في نهاية مدة الترشيح وعليه فإن الشروط

الواجب توافرها في طلب الترشيح والمرشح غير متوافرة في طلب المعترض ويكـون القـرار الصادر عن عطوفة المحافظ واقعاً في محله وموافقاً للقانون ولا يرد عليه الطعن.

أما بالنسبة للأوراق التي أبرزها المعترض مع لائحة الطلب فإن المحكمة تجـد أنهـا لا تأثير لها على القرار المطعون به إذ كان على المعترض أن يرفقها في طلب الترشيح المقدم إلى عطوفة المحافظ.

لهذا وتأسيساً على ما تقدم تقرر المحكمة رد الاعتراض المقدم من المعترض وتأييد قـرار محافظ العاصمة رقم 24 الصادر بتاريخ 1993/10/16م، والمتضمن رفض قبول طلب ترشـيح المعترض للانتخابات النيابية في الدائرة الانتخابية السادسة في محافظة العاصـمة وتبليـغ هـذا القرار إلى عطوفة محافظة العاصمة فوراً، قراراً قطعياً صدر وأفهم علناً في 1993/10/19.

ثانياً: قرار محكمة بداية حقوق عمان:

بتاريخ 1993/10/17م، تقدم المعترض باعتراض إلى محكمـة بدايـة حقـوق عمـان المختصة ضد المعترض ضده محافظ العاصمة بالإضافة إلى وظيفته يعترض فيه على القـرار رقم 38 الصادر عن محافظ العاصمة بتاريخ 1993/10/16 والقاضي برفض ترشيح المعترض للمقعد المسلم في الدائرة الخامسة في محافظة العاصمة ويطلب بالنتيجة فسخ القرار المعتـرض عليه وإصدار القرار بقبول المعترض مرشحاً لعضوية مجلس النواب عن المقعـد المـسلم فـي الدائرة الخامسة.

بالتدقيق في كافة البيانات المقدمة في هذا الطلب تبين للمحكمة بأن الوقائع الثابتة في هـذا الطلب تتلخص كما يلي:

بتاريخ 1993/10/14م تقدم المعترض بطلب ترشيح لعضوية مجلـس النـواب للمقعـد المسلم في الدائرة الانتخابية الخامسة في محافظة العاصمة حيث تقدم بهذا الطلب إلـى محـافظ العاصمة وأرفق مع طلبه إقراراً يتضمن بأنه غير منتم ولا منتسب لأي تنظيم أو حـزب غيـر مرخص، وإقراراً آخر بأنه لا يتمتع بأي منفعة مادية لدى إحدى الدوائر الحكومية بسبب أي عقد عدا عقود استئجار الأراضي والأملاك، وإقرار ثالث بأنه لا يحمل جنسية أخرى غير الأردنيـة وأنه غير منتم لأي حماية أجنبية، وصورة عن دفتر العائلة الخاص والذي يتـضمن بأنـه مـن مواليد 1938/11/11 وإيصال يتضمن دفعة خمسمائة دينار رسوم ترشيح للانتخابـات النيابيـة لعام 1993م، وشهادة تسجيل صادرة عن رئيس الدائرة الانتخابية الخامسة تتـضمن بـأن اسـم المعترض مدرج في جدول الناخبين وشهادة عدم محكومية وشهادة صادرة عن مدير عام دائـرة الأحوال المدنية والجوازات تتضمن بأن المعترض أردني الجنسة وحصل على أول جواز سـفر منذ عام 1957م وهذه الشهادة مؤرخة في 1993/10/4م، وحيث تم تقـديم كافـة الأوراق مـع طلب الترشيح إلى محافظ العاصمة، وبتاريخ 1993/10/14 وجه مدير عـام دائـرة الأحـوال المدنية والجوازات كتاباً لعطوفة محافظ العاصـمة وأن الـشهادة الـصادرة عنـه والمتسلـسلة للمعترض والمتضمنة بأن المعترض أردني الجنسية وأنه حصل على أول جواز سفر منذ عـام 1957، وهذا الكتاب يتضمن بأن المعترض تمت إعادة الجنسية الأردنية إليـه بموجـب قـرار مجلس الوزراء بتاريخ 1990/3/10 ومرفق بهذا الكتاب صورة عن قـرار مجلـس الـوزراء وصورة صادرة عن محكمة العدل العليا وتضمن الكتاب أيضاً بأن المعترض لم يمض عليه مدة

عشر سنوات لحمله الجنسية الأردنية. بعد ذلك وبتاريخ 1993/10/16 أصدر محافظ العاصمة قراره رقم 38 المتضمن رفض طلب الترشيح المقدم من المعترض كونه غير أردني منذ عشر سنوات.

هذه الوقائع ثابتة للمحكمة في ملف المعترض لدى محافظ العاصمة والمرسلة إلى المحكمة بموجب كتاب محافظ العاصمة رقم 27810/11/1 بتاريخ 1993/10/17 والمحفوظ ضمن ملف الطلب.

لقد تقدم المعترض بهذا الطلب يعترض فيه على القرار رقم (38) الصادر عن محافظ العاصمة ويطلب فسخ هذا القرار وإصدار القرار بقبول المعترض مرشحا لعضوية مجلس النواب عن المقعد المسلم في الدائرة الخامسة ومن حيث القانون فإن المحكمة تجد بأن المادة (18) من قانون الانتخاب رقم 22 لسنة 1986 وتعديلاته قد حددت الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب، كما أن المادة (22) من نفس القانون أوجبت على المحافظ أن يبت في هذا الطلب بالقبول أو الرفض وفقاً للقانون خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ تقديم الطلب كما أن المادة (24) من نفس القانون تضمنت بأنه إذا قرر المحافظ رفض طلب الترشيح لعدم مطابقته أحكام القانون، عليه بيان أسباب رفضه ولطالب الترشيح أن يعترض على القرار خلال يومين من تاريخ تبليغه، وهذا الاعتراض يقدم إلى محكمة البداية في مركز المحافظة التي تقع الدائرة الانتخابية ضمن اختصاصها، وأن على المحكمة أن تفصل في الاعتراض خلال ثلاثة أيام من تاريخ تقديمه إليها.

ومن خلال قراءة هذه النصوص نجد بأن دور المحكمة هو مراقبة القرار الصادر عن المحافظ وذلك للتوصل فيما إذا كان هذا القرار يستند إلى أحكام قانون الانتخاب رقم 22 لسنة 1986م وتعديلاته أم يخالفه وهذا الأمر يتم التوصل إليه من خلال تدقيق ملف المعترض لدى محافظة العاصمة إذ لا يجوز للمحكمة الاطلاع على أوراق جديدة قدمت بعد انتهاء الفترة المحددة بتعليمات وزير الداخلية المستندة للقانون، حيث إن وزير الداخلية حدد فترة تقديم طلبات الترشيح ما بين 10/14 إلى 1993/10/16 وأن على كل مرشح أن يقدم كافة الأوراق المطلوبة بموجب قانون الانتخاب خلال الفترة المشار إليها وكذلك أن كل مرشح يفترض فيه أن يكون مطلعا على القانون ويلتزم بأحكامه، لأنه لو سمح للمعترض بتقديم أوراق جديدة في المحكمة فإن هذا يعني تمديد فترة تقديم طلبات الترشيح وهو أمر خارج عن صلاحية المحكمة وبالتالي فإن دور المحكمة ينحصر بتدقيق ملف المعترض لدى محافظ العاصمة لمعرفة ما إذا كان الملف يتضمن الأوراق المطلوبة بموجب القانون أم لا، وبالرجوع إلى ملف المعترض لدى محافظ العاصمة والمحفوظ ضمن ملف هذا الطلب يتبين للمحكمة بأن المعترض قدم الأوراق المطلوبة لغايات الترشيح لمجلس النواب والمنصوص عليها في المواد من (18 إلى 22) من قانون الانتخاب رقم 22 لسنة 1986 وتعديلاته ومن ضمن هذه الأوراق شهادة صادرة عن مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات تفيد بأن المعترض أردني الجنسية وحصل على أول جواز سفر منذ عام 1957 وهذه الشهادة مؤرخة في 1993/10/4 إلا أنه وخلال فترة الترشيح أرسل مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات كتاباً يحمل الرقم ن/20950/4873/65 تاريخ 1993/10/14 موجهاً إلى محافظ العاصمة يتضمن أنه لاحقاً لكتابه المؤرخ في 1993/10/4 بخصوص المعترض قد تمت إعادة الجنسية الأردنية إليه بموجب قرار مجلس الوزراء بتاريخ

1990/1/10، وبهذا يكون لم يمض عليه عشر سنوات لحمله الجنسية الأردنية ومرفق مع هـذا الكتاب صورة عن كتاب رئيس الوزراء وصورة عن قرار محكمة العدل العليا.

ومن خلال الإطلاع على ملف المعترض لدى محافظ العاصمة وخاصة الكتاب الصادر عن مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات المؤرخة في 1993/10/14 يتبين للمحكمة بأن هذا الكتاب قد ألغى الشهادة الصادرة عن مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات المؤرخة في 1993/10/4 والمتضمن بأن المعترض أردني الجنسية وأنه حصل على أول جواز سفر عام 1957 إذ إنه وبالإطلاع على مرفقات هذا الكتاب الأخير وعلى كتاب نائب رئيس الوزراء / وزير الداخلية الموجه إلى مدير عام دائرة الأحوال المدنية والجوازات والمؤرخ في 1990/2/13 يتضح من هذا الكتاب بأن المعترض كان قد فقد الجنسية الأردنية ثم أعيدت هذه الجنسية إليه بتاريخ 1990/1/30 وبالتالي فإنه ومنذ إعادة الجنسية الأردنية للمعترض في 1990/1/30 وحتى تاريخ تقديم الطلب للترشيح لعضوية مجلس النواب فإنه لم يمض عشر سنوات على اكتساب المعترض الجنسية الأردنية كما تتطلب ذلك المادة (1/18) من قانون الانتخاب لسنة 1986 وتعديلاته. لذلك فإن قرار محافظ العاصمة برفض طلب الترشيح المقدم من المعترض هو قرار سليم ومستند لأحكام القانون.

أما بخصوص ما ورد في مرافعة وكيل المعترض بأن المعترض يحمل دفتر عائلة منذ مدة تزيد على عشر سنوات فإن المحكمة تجد بأن الأردني حسب أحكام المادة (2) من قانون الانتخاب المعدل رقم (14) لسنة 1989 كل شخص ذكر أو أنثى يحمل الجنسية الأردنية بمقتضى أحكام قانون الجنسية الأردنية وبالتالي فإن قانون الجنسية الأردنية هو الذي يحدد من هو الأردني وليس قانون الأحوال المدنية.

لكل ما تقدم تقرر المحكمة رد الاعتراض المقدم من المعترض وتصديق القرار رقـم 38 تاريخ 1993/10/16 الصادر عن محافظ العاصمة والمتضمن رفض طلب الترشيح المقدم مـن المعترض للمقعد المسلم في الدائرة الانتخابية الخامسة في محافظة العاصـمة وتبليـغ محـافظ العاصمة هذا القرار، قراراً وجاهياً قطعياً صدر وأفهم علناً في 1993/10/19.

ثالثاً: قرار محكمة العدل العليا الأردنية:

قدم وكيل المستدعي هذه الدعوى بتاريخ 1993/10/21 للطعن بالقرار الـصادر عـن المستدعى ضده رقم أ/13021/2/2 المتضمن قبول طلب الترشيح لعضوية مجلس النواب عـن الدائرة الانتخابية إربد لمقعد المسلمين لأحد المرشحين.

بما أن رئيس النيابة العامة الإدارية ممثل المستدعى ضده محافظ إربد قد طلب إسـقاط الدعوى نهائياً، بعد أن طلب ذلك وكيل المستدعي الذي أنهى إلى المحكمة بأن موكله طلب منـه إسقاطها وعدم متابعتها فإننا نقرر بالأكثرية عملاً بالمادة (28) من قانون محكمة العـدل العليـا إسقاطها إسقاطاً نهائياً. قرار صدر وأفهم علناً بتاريخ 1993/10/14.

– قرار محكمة بداية حقوق شمال عمان رقم (83/ط/2003) تاريخ (2003/5/24):

ردت محكمة بداية شمال عمان الطعن الذي تقدمت به المستدعية اعتراضاً علـى قـرار اللجنة المركزية للانتخابات النيابية برفض قبول ترشيحها لانتخابات مجلـس النـواب الخـامس عشر عن الدائرة الخامسة في عمان عن المقعد الشيشاني والشركسي التـي جـرت فـي عـام (2007)، وبينت المحكمة أن رفض طلب الترشيح المعترضة جاء متوافقاً وصحيحاً مع القـانون

وأسباب الاعتراض لا ترد عليه، وأكد القرار أن اللجنة المركزية مخولة بموجب قانون الانتخاب قبول أو رفض طلبات الترشيح لمجلس النواب.

وقد اعتبرت المعترضة أنها اكتسبت مركزاً قانونياً معتمداً كعضو ناخب ومرشح لا يجوز المساس به أو الاعتراض عليه أو الانتقاص منه على اعتبار أن اسمها أصبح مسجلاً في جداول الناخبين النهائية ولم يعترض عليه خلال المهلة القانونية ، لكن المحكمة بينت أن هذا القول مردود ، ذلك أن من اعتمد تسجيله في جداول الناخبين لا يعفي من وجوب توافر الشروط المحددة في القانون إذا ما رغب في التقدم بطلب ترشيح لعضوية مجلس النواب.

وبينت المحكمة أن ما تمت إدانة المعترضة به بموجب قرار محكمة أمن الدولة عن جرم كتابة ونشر معلومات كاذبة وإضعاف الشعور القومي وإيقاظ النعرات والتحريض على ارتكاب الجرائم والحكم عليها بالسجن مدة سنة ونصف والغرامة عشرون ديناراً واكتساب الحكم الدرجة القطعية هو جرم غير سياسي وفق ما استقر عليه الفقه والذي أبقى الجرم في نطاق الجريمة العادية ولم يرتق بها إلى مرتبة الجرم السياسي.

وأكدت المحكمة في قرارها أنها غير مختصة بالنظر بطعن المعترضة حول عدم دستورية قانون الانتخاب على اعتبار أن محكمة العدل العليا هي المحكمة الوحيدة المختصة دون غيرها بالنظر في الطعون المقدمة من ذوي المصلحة والمتعلقة بطلب إلغاء أي قرار أو إجراء بموجب أي قانون يخالف الدستور[1].

---

[1] قرار محكمة بداية حقوق شمال عمان رقم (83/ط/2003) تاريخ (2003/5/24) غير منشور.

- قرار محكمة الاستئناف رقم 2007/358 تاريخ 2007/11/5:

(إذا جرى إعلان أسماء المقبول ترشيحهم للانتخابات النيابة للعام 2007 ، بالصحف المحلية بتاريخ 2007/11/1 وتقدم المعترض باعتراضه بتاريخ 2007/11/4 . ولما كانت 13/د من قانون الانتخاب لمجلس الانتخاب المؤقت رقم 2001/34 قد حددت مدة الطعن بقبول ترشيح المرشحين بثلاثة أيام من تاريخ عرض قوائم المرشحين، فتكون المدة قد بدأت بتاريخ 2007/11/1 وانتهت بتاريخ 2007/11/3 ويكون الاعتراض مقدماً بعد فوات المدة القانونية ويتعين رده شكلاً) [1].

- قرار محكمة الاستئناف رقم 2007/357 تاريخ 2007/11/6:

(منعت المادة 1/75/هـ من الدستور أن يكون عضوا في مجلس الأعيان والنواب من كان محكوما عليه بالسجن لمدة سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه، واشترطت المادة 8/ز من قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم 34 لسنة 2001 ، في التقدم بطلب الترشيح لعضوية مجلس النواب أن لا يكون محكوما بالسجن لمدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يشمله عفو عام، وحيث أن قانون العفو العام رقم 36 لسنة 92 قد شمل جميع الجرائم المرتكبة قبل تاريخ 92/11/11 حسب أحكام المادة الثانية منه باستثناء الجرائم الواردة في المادة الرابعة من ذات القانون والتي ليست منها الجرائم التي أدين بها المعترض ضده ، وحيث أعفت المادة الثالثة من قانون العفو المشار إليه جميع الجرائم المشمولة به بحيث تزول حالة الإجرام من أساسها وتسقط كل دعوى جزائية أو عقوبة محكوم بها بما في ذلك رسوم المحاكم فإن الجرائم المدان بها المعترض عليه قد شملت بقانون العفو العام المذكور كونها قد ارتكبت قبل تاريخ 92/11/11 وأزيل عنها الصفة الجرمية ولم يعد لها أي اثر، وعليه فإن ما اشترطته المادة 8/ز

---

[1] منشورات مركز عدالة، عمان .

من قانون الانتخاب يكون متوفراً بطلب ترشيح المعترض عليه لشمول الجرائم المدان بها بالعفو العام آنف الذكر ويكون سبب الطعن مستوجباً الرد لعدم استناده على أساس قانوني سليم)[1].

- قرار محكمة الاستئناف رقم 2007/2 تاريخ 2007/11/8:

(1. إن شروط الترشيح لمجلس النواب قد وردت في المادة 75 من الدستور الأردني وتكررت في المادة 8 من قانون الانتخاب لمجلس النواب وهي بذلك قواعد تنظيمية آمرة تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة تتعلق بنظام المجتمع الأعلى وتعلو على مصلحة الأفراد مما يجعلها قواعد تتعلق بالنظام العام بحيث يجوز للمحكمة ولكل ذي مصلحة التمسك بها كما تكون مطروحة على المحكمة بقوة القانون دون حاجة لأن يتمسك الخصوم بها طالما أنها طرحت على القضاء بمعرفة الخصوم، وبناء عليه فإن الإجراءات التي تتبعها المحكمة في تلك الطعون ذات طبيعة خاصة باعتبارها تتعلق بالطعن في قرار إداري يتعلق بالنظام العام وبذلك تختلف تلك الإجراءات إلى حد ما عن الإجراءات المتبعة في القضايا المدنية والتجارية والتي تتقيد إلى حد كبير بطلبات الخصوم، لهذا فإنه يكفي أن تصل الدعوى إلى المحكمة حتى تحمل هي عبء السير بها حتى نهايتها بما في ذلك السير في إجراءاتها وتفحص الوثائق والأوراق المقدمة فيها بما في ذلك إصدار الأمر بإدخال أي خصم في الدعوى، وبناء على ما تقدم فإنه لا يعتد بطلب إسقاط الطعن المقدم من وكيل الطاعنين الأمر الذي يتوجب الالتفات عنه.

2. يستفاد من المادة 75 من الدستور أن هذا النص يحمل معنى الحظر أي انه يحظر عضويه مجلس الأمة بشقيه مجلس الأعيان ومجلس النواب على الفئات الواردة في هذا النص وفيما يتعلق بوقائع الطعن الماثل فإن هذا الحظر يطال أي شخص له منفعة ماديه لدى إحدى دوائر الحكومة وفق التحديد الوارد أما فيما يتعلق بالشركات فإن الاستثناء يكون في الشركة التي يزيد

---

[1] منشورات مركز عدالة ، عمان .

عدد الشركاء فيها عن عشرة أشخاص، وتطبيقاً لهذا النص فقد حددت المادة الثامنة مــن قــانون الانتخاب لمجلس النواب المؤقت وتعديلاته رقم 34 لسنه 2001 الشروط الواجب توافرهــا فــي المتقدم بطلب الترشيح لعضويه مجلس النواب، و يستخلص من نص المــادة 75 مــن الدســتور والمادة 13 من قانون الانتخاب أنه يمتنع على من قامت به حالة من الحــالات الــواردة فــي المادتين المشار إليهما أن يكون نائباً وقبل ذلك يمتنع عليه أن يكون مرشــحا لعــضوية مجلــس النواب أما الفقرة الثانية من المادة 75 من الدستور فقد جاءت لتعالج قيام أي حالة مــن حــالات عدم الأهلية المشار إليها في الفقرة الأولى من ذات المادة لأي عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب أثناء عضويته، مما يستخلص معه أن عضو مجلس النواب يجب أن يستمر أهلا لهــذه العضوية بعد انتخابه ومتمتعاً بالشروط المطلوبة، بحيث إذا ما قامت أي حالة من هذه الحــالات تسقط هذه العضوية ويصبح محله شاغراً، غير أنه لابد من القول إن ما ورد في الفقــرة الثانيــة جاء ليؤكد ما ورد في الفقرة الأولى من حيث ضرورة توافر الشروط المتعين استيفاؤها في مــن يتقدم بطلب للترشيح.

وفي سبيل التحقق من توافر هذه الشروط المتوجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النــواب فقد أناط قانون الانتخاب لمجلس النواب باللجنة المركزية التأكد من مطابقــة الطلــب والوثــائق والبيانات المقدمة من طالب الترشيح وإصدار القرار بقبول الطلب أو رفضه على أن يخضع هذا القرار للرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم في حالتي القبول والرفض. كما أجاز لأي ناخــب حق الطعن في قبول ترشيح أي من المرشحين في دائرته الانتخابية لــدى محكمــة الاســتئناف المختصة بغية بسط رقابتها والتحقق من مشروعية الإجراءات الــسابقة والمعاصــرة والمكملــة لعملية الانتخاب أي أن هذه الرقابة تشمل إجراءات الترشيح للانتخابات (قرار تمييز حقوق رقــم 1987/227 تاريخ 1987/4/25)، وإن إجراءات الترشيح تتضمن التحقق من تــوافر الــشروط

المنصوص عليها في المادة 8 وحيث إننا وباستعراض البينات المقدمة فقد ثبت لدينا أن المرشح المطعون ضده الثاني كانا شريكا في شركة تضامن مؤلفة من شريكين فقط، وهي مسجلة لدى مراقب الشركات في وزارة الصناعة والتجارة كما أن هذه الشركة أحيل عليها العطاء المركزي رقم 2006/127 من قبل لجنة العطاءات المركزية بتاريخ 2006/11/28، إلا أن البينات التي قدمها وكيل المطعون ضده الثاني انه تقدم بالشهادة الصادرة عن مراقب الشركات في وزارة الصناعة والتجارة الصادرة بتاريخ 2007/11/7 وإن ما يستفاد منها أن المطعون ضده الثاني قام بتصحيح أوضاعه بحيث انسحب من الشركة المحال عليها العطاء، أي أن المطعون ضده الثاني قام بتصحيح أوضاعه ومطابقتها بحيث تتواءم مع الشروط المطلوب توافرها فيمن يتقدم بطلب للترشيح لعضوية مجلس النواب وعليه فإنه لم يرد ما يثبت علم المطعون ضده الأول رئيس اللجنة المركزية لانتخابات مجلس النواب – لمحافظة العاصمة بالعقد المبرم ما بين وزارة الأشغال العامة والشركة التي كان المطعون ضده الثاني شريكاً فيها عند إصدار قرار بقبول الترشيح ، مما يعني أن السبب الذي تم على أساسه الطعن به قد زال وحيث إن المشرع الأردني قد نهج طريقاً في قانون الانتخاب المعمول به بحيث أوجد أداة شعبية فعالة في رقابته الإدارة من خلال نشر قوائم المرشحين المقبولين وأعطى الحق لكل ناخب مسجل في الدوائر الانتخابية التابع لها المرشح أن يطعن بصحة ذلك الترشيح، وحيث إن الغاية من ذلك هي أن يتم تصحيح أي عيوب قد شابت إصدار قرار الموافقة وحيث إن الرقابة الشعبية الناتجة عن نشر القوائم قد جاء بنتيجة مفادها أن المطعون ضده قد تدارك المخالفة التي نص عليها القانون بفعل الرقابة القضائية من خلال إثبات انسحابه من الشركة المذكورة الأمر الذي ينتفي معه وجود أي علاقة نفعية مع الحكومة، وحيث إن القرار الإداري يصدر مصحوباً بقرينة الصحة والسلامة طالما لم يثبت هذا العلم ، ولما كان من الجائز كما هو مستقر عليه في الفقه الإداري تصحيح القرار

الإداري بإجراء لاحق يزيل ما كان يشوبه من عيب ، بحيث تصبح دعوى إلغاء القرار الإداري والحالة هذه غير ذات موضوع(قرار عدل عليا 1963/49) ذلك أن الأساس القـانوني لطلـب إلغاء القرار الإداري ينعدم بتصحيح الوضع وإزالة العيب الذي كان يشوب القـرار قبـل البـت بدعوى الإلغاء (قرار عدل عليا 1967/24 تاريخ 1967/1/1) ذلك أن القصد فـي دعـاوى الإلغاء الواردة على القرار الإداري هو أن يتم تصحيح الحالات القانونية بإزالة كل أثر للقرارات الإدارية المخالفة للقانون (عدل عليا 1997/179 تاريخ 98/3/15) ، وعليه فإننا نجد أن أسباب الطعن تغدو والحالة هذه لا تقوم ولا تصلح أساساً لإلغاء القرار المطعون به مما يتعين ردها)[1] .

المطلب الثاني: الرقابة القضائية في مصر

من المبادئ التي أقرتها المحاكم المصرية والتي تقرر الاختصاص النهائي والمانع لمحكمة القضاء الإداري بنظر الطعون بالإلغاء الموجهة ضد كافة القرارات الإدارية النهائية الصادرة أثناء عملية الترشيح لعضوية المجالس النيابية أو بمناسبتها، نذكر ما يلي [2]:

- المبدأ الأول: لا اختصاص لجهة أخرى سوى بنص

تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر: (ومن حيث إن قرار لجنة الاعتراضات بوصفها لجنة إدارية بحكم تشكيلها وطبيعة نشاطها برفض الطعن في الصفة التي أثبتت لأحد المرشحين لانتخابات مجلس الشعب في كشف المرشحين يعد قراراً إدارياً، مما أسند الاختصاص بالتعقيب عليه إلى مجلس الدولة بحكم اختصاصه الأصيل بالفصل في المنازعات الإدارية الثابت له بنص المادة 172 من الدستور، وما خوله بصريح النص في المادة العاشرة من القانون رقم

---

[1] منشورات مركز عدالة ، عمان .

[2] رأفت فودة، المرجع السابق، ص ص 159-166.

47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة من اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في الطعون في القرارات الإدارية النهائية.

ولا يسوغ القول بأن اختصاصه بنظر المنازعات قد زال بسبب حصول واقعة إجراء الانتخابات، وبإعلان نتيجته والاستمرار في نظرها ينطوي على التصدي للفصل في صحة العضوية وهو ما يختص به مجلس الشعب طبقا للمادة 93 من الدستور، وأساس ذلك أن تعديل اختصاص جهات القضاء لا يكون إلا بقانون وليس لأي سبب آخر".

وتقول المحكمة الإدارية العليا في حكم لها ما يؤكد على اختصاص مجلس الدولة بكافة القرارات الإدارية السابقة على ثبوت العضوية بالطريقة التي حددها الدستور، ومنها ما يتعلق بمرحلة الترشيح، فهي تقرر الآتي: (ومن حيث إنه إذا كان الدستور بما نص عليه في المادة 68 من أن لكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، قد أكد على ما جرى عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا، على أن هذا الحق في أصل شرعته هو حق للناس كافة تتكافأ فيه مراكزهم القانونية، إذ ينبغي دوما أن يكون للخصومة الواحدة قواعد موحدة سواء في مجال اقتضائها أو الدفاع عنها أو الطعن في الأحكام التي تصدر فيها. ومجلس الدولة هو بنص المادة 172 من الدستور قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية. وإذا كان نص المادة93 من الدستور يجري على أن يختص مجلس الشعب بالفصل في صحة عضوية أعضائه، فإن هذا الاختصاص لا يستنزف اختصاص مجلس الدولة في نظر المنازعات المتعلقة بالإجراءات السابقة على العملية الانتخابية بالمعنى الفني الدقيق، آخذاً بعين الاعتبار أن الاختصاص القضائي لمجلس الدولة والاختصاص البرلماني لمجلس الشعب مستمد كلاهما من أحكام الدستور بيد أنه ينبغي دوماً تطبيق نصوص الدستور على نحو يحقق التناسق والانسجام بينها) .

ومن ثم فإن القرارات الإدارية التي تسبق عملية الانتخاب، بالمعنى الفني الاصطلاحي، لا تتمخض عملا تشريعيا أو برلمانيا مما يختص به البرلمان وإنما هي من الأعمال الإدارية التي تباشرها جهة الإدارة في هذا المقام.

وليس في اضطلاع الجهة الإدارية بهذه الأعمال أو في الرقابة القضائية على سلامة قراراتها الصادرة في هذا الشأن ما يعني مساساً باختصاص البرلمان أو انتقاصا لسلطاته، ذلك أن المجلس النيابي لا يستأثر حقيقة بشؤون أعضائه ومصائرهم إلا بعد أن تثبت عضويتهم الصحيحة به النابعة من إرادة الناخبين على هدى ما تسفر عنه الآلية الدستورية المقررة بالمادة 93 من الدستور.

كما وأن الفصل في سلامة القرارات الإدارية الصادرة في شأن الإعداد للعملية الانتخابية وفق المفهوم الفني الاصطلاحي الدقيق لهذه العملية الانتخابية هو في الأصل اختصاص قضائي لا يفترق عن غيره من الاختصاصات القضائية، فلا تنأى القرارات الصادرة في هذا الشأن عن الرقابة القضائية أو تنسلخ عنها، وإذا كان قاضي المشروعية المهيمن دستورياً على كافة نواحي المنازعات الإدارية حريصا على اختصاصه، فإنه لا يقل حرصاً على ألا يتجاوز اختصاصه تطاولا على اختصاص تقرر لجهة أخرى) .

– المبدأ الثاني: اختصاص مجلس الدولة بهذه القرارات ورقابته رقابة مشروعية

وهنا أكدت المحكمة الإدارية العليا على أمرين: الأول يجعل الاختصاص بنظر الطعون ضد القرارات الإدارية التي تصدر في المراحل السابقة والمعاصرة لعملية الانتخابات النيابية إلى مجلس الدولة دون غيره، والثاني: أن ولاية مجلس الدولة هي ولاية مشروعية (الإلغاء) وليس ولاية القضاء الكامل.

حيث تقول المحكمة: (وكذلك فإن الاختصاص الأصيل لمجلس الدولة في الطعن في تعديل الرمز الانتخابي، إذ يجوز للمرشح أن يطعن في هذا القرار، إذ إن ما تصدر الإدارة بخصوص هذا التنظيم لا يعدو أن يكون من قبيل القرارات التي لا مجال لانتزاع الرقابة القضائية عليها من قضاء المشروعة التي تمارسه محاكم مجلس الدولة، إعمالا لصريح نص المادة 172 من الدستور).

- المبدأ الثالث: عملية الترشيح سابقة على بدء عملية الانتخابات

تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر:(إن عمل لجان فحص طلبات الترشيح ولجان الفصل في الاعتراضات وما ينجم عنه من قرارات هو أمر شاق ولا شك على العملية الانتخابية بمعناها الفني الدقيق، لأنه بانتهاء عمل اللجان المشار إليها تبدأ العملية الانتخابية المتمثلة في التصويت والفرز ثم إعلان النتيجة، وبالتالي فإن القرارات الصادرة من لجان فحص طلبات الترشيح ولجان الفصل في الاعتراضات هي قرارات إدارية نهائية صدرت معبرة عن إرادة اللجنة المختصة التي أصدرتها بمقتضى السلطة المخولة لها قانوناً.

وقد يكون من شأن تلك القرارات أن تحجب أحد طالبي الترشيح لعضوية مجلس الشعب عن أن يمارس حقاً دستورياً قرره له الدستور وهو حق الترشيح، أو أن تضفى عليه صفة غير تلك الصفة التي يجب أن يرشح للعضوية على أساسها، وذلك كله يستنهض ولا شك – عند النعي على تلك القرارات بالبطلان – رقابة مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بحكم ما خول له بصريح ما جاء بالمادة العاشرة من القانون رقم 47 لسنة 1972، التي نصت على اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في الطعون التي ترفع عن القرارات الإدارية النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي.

ولا سبيل إذن أن تفلت مثل تلك القرارات الصادرة من لجان فحص طلبات الترشيح أو لجان الفصل في الاعتراضات من الرقابة القضائية أو النأي بها عن قاضيها الطبيعي. وأن الاختصاص المعقود لمجلس الدولة بنظر المنازعات في القرارات المشار إليها يظل قائما ومعقودا له بغض النظر عن حصول واقعة لانتخابات وإعلان نتيجتها لأن المنازعة في تلك القرارات لا صلة لها بالعملية الانتخابية ذاتها وإنما تظل متعلقة بقرار إداري نهائي يختص بنظر الطعن فيه مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري).

ونستخلص من هذا الحكم المبادئ الآتية:

أولاً: إن لجان فحص طلبات الترشيح ولجان الفصل في الاعتراضات هي لجان إدارية ذات اختصاص قضائي.

ثانياً: إن قرارات هذه اللجان هي قرارات إدارية شكلا وموضوعا.

ثالثاً: إن القاضي الطبيعي للقرارات الإدارية هو مجلس الدولة دون غيره.

رابعاً: إن مرحلة الترشيح لعضوية المجالس النيابية منفصلة عن العملية الانتخابية بمعناها الفني الدقيق.

خامساً: جواز الطعن في القرارات التي تصدر خلالها ولو كان ذلك بعد إعلان الانتخابات، طالما بقيت مواعيد الطعن بالإلغاء سارية.

سادساً: إن محكمة القضاء الإداري هي قاضي القانون العام في طعون الإلغاء.

- المبدأ الرابع: الاختصاص ينعقد محلياً لمحكمة القضاء الإداري بالقاهرة

وعن هذا المبدأ نود أن نلفت النظر بعد تعدد محاكم القضاء الإداري في مصر، إلى أن المحكمة الإدارية العليا قد نفت أية تبعية محلية للجان فحص طلبات الترشيح وللجان الفصل في

الاعتراضات، فهذه اللجان تشكل بقرار من وزير الداخلية فتتبع بذلك السلطة المركزية وتنفصل عضوياً عن الهيئات المحلية وإن كانت هذه الهيئات هي مقر عمل تلك اللجان.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا :(إن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي التي أنيط بها الفصل في الاعتراضات المشار إليها إنما تستمد وجودها كلية من أحكام القانون وأن القرار الصادر من وزير الداخلية بشأن تشكيلها لا يعدو أن يكون قرارا تنفيذياً بإعمال أحكام القانون، ومن ثم فإن اللجان المشار إليها لا تعد فروعاً للأجهزة المحلية أو تابعة لها، وأن تحديد اختصاصاها بمراعاة الإطار المحلي للمحافظات ليس من شأنه أن ينعكس على طبيعتها المركزية وانعقاد الاختصاص بالنسبة للطعن في قراراتها لمحكمة القضاء الإداري بالقاهرة، ويكون الحكم المطعون فيه وقد خلص إلى رفض الدفع بعدم الاختصاص قد أصاب الحق والتزم بصحيح حكم القانون) .

وعند استعراض الأحكام التي أصدرتها المحاكم المصرية في مجال إجراءات عملية الترشيح لعضوية أحد مجلسي البرلمان، نجد أن بعض هذه الأحكام قد أرسى مبادئ قانونية لم يقم المشرع بتنظيم موضوعاتها، إلا أن كل هذه الأحكام تعد إلى جانب النصوص الدستورية والتشريعية سنداً لتقرير ولاية الإلغاء العامة لمحكمة القضاء الإداري في شأن هذه المنازعات، من هذه المبادئ نخص بالذكر ما يلي [1]:

– المبدأ الأول: الانعقاد في أيام العطل الرسمية لا يبطل قرارات لجان فحص الطلب ولجان الفصل في الاعتراضات

ألزم قانون مجلس الشعب 38 لسنة 1972 لجنة فحص طلبات الترشيح بالبت والانتهاء من أعمالها خلال خمسة أيام من إقفال باب الترشيحات، أما لجنة الفصل في الاعتراضات فقد

---

[1] رأفت فودة، المرجع السابق، ص ص 166-185.

قيدها المشرع بالفصل في الاعتراضات المنظورة أمامها في غضون عشرة أيام من تاريخ إقفال باب الترشيح.

وكل هذه المدد قصيرة جداً وهي مدد إلزامية آمرة وليس مواعيد تنظيمية، والهدف من ذلك سرعة إنجاز عملية الترشيح والانتهاء منها، لأن الانتخابات يجب أن تتم في المواعيد التي حددها الدستور، فالمجلس النيابي القائم ستنتهي مدته حتماً بموجب الدستور، ولا يجوز البقاء في مكانه ثانية واحدة بعد انتهاء الفصل التشريعي، ولا يمكن أن يحدث فراغ في وجود العضو التشريعي فهو عضو قائم دائما وفي كل الظروف والأحوال.

من أجل ذلك اضطرت هذه اللجان للعمل ليل نهار وقبل أو بعد المواعيد الرسمية وفي أيام العمل الرسمية أو في أيام العطلات والأعياد، وقد حدث ذلك بالفعل إذ اجتمعت لجنة الفصل في الاعتراضات يوم عطلة رسمية وطعن في قرارها، فأقرت محكمة القضاء الإداري المبدأ السابق ذكره فقضت أنه: (إذا كان المشرع قد حدد للجنة الاعتراضات مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ إقفال باب الترشيح للفصل في الاعتراضات المقامة، الأمر الذي يلزمها بالفصل في كل ما يقدم لها من اعتراضات خلال هذه المدة دون مراعاة ما قد يتخللها من عطلات رسمية، وذلك لسرعة الانتهاء من هذه الاعتراضات قبل بدء الانتخابات.

هذا فضلاً عن أن المدعي والمدعى عليه حضرا لجنة الاعتراضات وأبدى كل منهما وجهة نظره وقدم ما لديه من مستندات، الأمر الذي يكشف عن أن اللجنة لم تخل بحق ذوي الشأن في إبداء ما لديهم من دفاع، وبالتالي تكون قراراتها الصادرة في أيام العطلات الرسمية مشروعة) .

– المبدأ الثاني: جواز الاستمرار بنظر الطعن في القرارات الإدارية الخاصة بعملية الترشيح حتى بعد إعلان نتائج الانتخابات التشريعية

قررت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ بعد أن رفضته محكمة القضاء الإداري زاعمة أنها أصبحت غير مختصة بنظر هذه القرارات طالما أعلنت نتيجة الانتخابات، وزاعمة أيضا أن الاختصاص هنا ينعقد لمجلس الشعب بوصفه طعنا في صحة العضوية طبقا للمادة 93 من الدستور.

وحينما عرض أمر هذا الحكم غير المألوف من محكمة القضاء الإداري على المحكمة الإدارية العليا، انتهت هذه الأخيرة إلى إلغائه وبحث الموضوع ثانية وانتهت إلى تقرير المبدأ السابق ذكره.

وتقول المحكمة في ذلك: (إن المنازعة ليست طعناً في صحة العضوية، لأن المدعى إنما يطعن في قرار لجنة الاعتراضات بوصفها لجنة إدارية بحكم تشكيلها وطبيعة نشاطها – برفض طعنه في الصفة التي تم وضعه فيها "فئات" متمسكا بأن صفته "فلاح" – وليس من ريب هنا أن قرار اللجنة برفض اعتراضه على تعديل فته من فلاح إلى فئات، وهو القرار محل الطعن، يعتبر قراراً إدارياً صادراً من اللجنة بما لها من اختصاص طبقاً للقانون أسند الاختصاص بالتعقيب عليه إلى مجلس الدولة بحكم اختصاصه الأصيل في المنازعات الإدارية الثابتة له بنص المادة 172 من الدستور. وما خول بصريح نص المادة العاشرة من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة من اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في الطعون في القرارات الإدارية النهائية.

ومن حيث إن الدستور ينص في المادة 167 على أن:(يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصها وينظم طريقة تشكيلها)، فإن مقتضى ذلك أنه لا يجوز تعديل اختصاص إحدى

الهيئات القضائية أو إلغاؤه إلا بقانون، ولما كان القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة قد حدد اختصاصات محاكم مجلس الدولة، ونص في المادتين 10، 11 منه بأنه من بين ما تختص به محكمة القضاء الإداري الفصل في الطعون التي ترفع عن القرارات الإدارية النهائية، وهو ما ينطبق على القرار المطعون فيه، والقول بأن اختصاص المحكمة بنظر هذه المنازعة قد زال بسبب حصول واقعة الانتخاب وإعلان نتيجتها، لا يسوغ ذلك، لأنه فضلا عن أن تعديل اختصاص جهات القضاء لا يكون إلا بقانون فإن المدعى لم يطلب في دعواه التي صدر بشأنها الحكم محل الطعن إبطال عضوية أحد أعضاء مجلس الشعب. بل طلب إلغاء قرار بما يدخل في اختصاص محاكم مجلس الدولة طبقا للقانون.

ومن ثم فإن قضاء الحكم المطعون فيه بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى للسبب الذي استند إليه في ذلك من شأنه أن يحجبها عن اختصاصها الذي عينه لها القانون وأن يحرم المدعى من الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي وفقا لما تقضى به المادة 68 من الدستور.

يضاف إلى ذلك أن محكمة القضاء الإداري قد سبق لها أن أصدرت حكمها بجلستها المعقودة في 1979/7/5 بالنسبة لطلب وقف تنفيذ القرار محل الطعن حيث قضت برفض طلب وقف التنفيذ للقرار المطعون فيه وألزمت المدعى بالمصروفات، وبذلك تكون قد قضت في اختصاصها وفي قبول الدعوى.

والمسلم به أن الحكم الصادر بشأن وقف التنفيذ يعتبر حكما قطعيا له مقومات الأحكام وخصائصها، وأنه يحوز حجية الأمر المقضي به بالنسبة إلى ما فصلت فيه المحكمة في خصوصية اختصاص المحكمة وقبول الدعوى، ويعتبر قضاؤها في ذلك نهائيا يقيدها عند نظر طلب الإلغاء، ومتى كان ذلك وكان الثابت أن المحكمة قد قضت عند نظر الموضوع بعدم

اختصاصها وهو الحكم محل الطعن الماثل فيكون حكمها معيباً بمخالفته لحكم سابق حاز قوة الأمر المقضي به.

ومن حيث إنه لما تقدم يكون الحكم المطعون فيه قد أخطأ في تطبيق القانون وتأويله مما يتعين معه الحكم بإلغائه وبإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للفصل فيه) .

- المبدأ الثالث: جواز الطعن بالإلغاء على قرارات لجنة فحص الطلبات وإن نظم القانون وسيلة أخرى للتظلم منها أمام لجنة الفصل في الاعتراضات

نظم المشرع في قانون مجلس الشعب إجراءات الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وخص موضوع فحص الطلبات والبت فيها بلجنة إدارية ذات اختصاص قضائي تشكل في كل محافظة برئاسة أحد أعضاء الهيئات القضائية بدرجة رئيس محكمة أو ما يعادلها وعضوية أحد أعضاء هذه الهيئات من درجة قاض أو ما يعادلها وممثل لوزارة الداخلية .

ومعنى ذلك أن هذه اللجنة تملك سلطة تقرير قبول أوراق الترشيح أو رفضها من ناحية، أو تقرير صفة معينة لمرشح غير التي رغب أصلاً الترشيح عليها من ناحية ثانية، وليس أدل على هذه السلطة من أن مديرية الأمن تتولى تحرير مستخرجات من كشوف المرشحين والتي سبق أن أعدتها هذه اللجان لعرضها في الدوائر الانتخابية تطبيقا للمادة التاسعة، فقرة أولى من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972.

وما تنهض به مديرية الأمن ليس سوى عمل مادي تنفيذي لقرارات لجنة فحص الطلبات، فالكشوف بأسمائها قد قررت أصلاً من قبل هذه اللجنة، وعملية العرض التي تتولاها مديرية الأمن ليس سوى إعلان عن قرارات لجنة فحص الطلبات.

كل هذه القرارات تدخل في ولاية مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري كما بيناه سلفا. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يخص القرارات الصادرة من لجنة فحص الطلبات، فقد نظمت

المادة (9) من قانون مجلس الشعب طريقة معينة للاعتراض عليها بقولها: "ولكل من تقدم للترشيح ولم يرد اسمه في الكشف المعد لذلك أن يطلب من اللجنة المنصوص عليها في هذه المادة (لجنة الفصل) إدراج أسمه وذلك خلال مدة عرض الكشف المذكور.

ويكون لكل مرشح الاعتراض على إدراج اسم أي من المرشحين أو على إثبات صفة غير صحيحة أمام اسمه أو اسم غيره من المرشحين في الكشف المدرج فيه اسمه طوال مدة عرض الكشف المذكور".

فهذه المادة أجازت الاعتراض على كافة القرارات السابقة وبغض النظر عن مصدرها، وسواء أكانت صادرة من لجنة فحص الطلبات، وجعلت الاعتراض هنا جوازي، ولم تجعل منه شرطاً للطعن بالإلغاء في هذه القرارات مباشرة أمام محكمة القضاء الإداري.

فهل يجوز الطعن في القرارات السابقة مباشرة أمام مجلس الدولة وإن كان سبيل الاعتراض عليها أمام لجنة الفصل في الاعتراضات ما يزال مفتوحاً وقائماً؟

حدث ذلك فعلاً بخصوص الدعوى السابق ذكرها والخاصة بأحد المستدعين والتي أقامها أمام محكمة القضاء الإداري طالب الحكم بقبولها شكلا وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار الخاص بامتناع مديرية الأمن بمحافظة القليوبية عن قبول أوراق ترشيحه لانتخابات مجلس الشعب عن دائرة بنها وما يترتب على ذلك من آثار أهمها قبول أوراق ترشيحه.

ودفعت هيئة قضايا الدولة بعدم اختصاص محكمة القضاء الإداري لتخلف القرار الإداري النهائي، وهو لن يكون كذلك إلا بانتهاء لجنة الفصل في الاعتراضات من عملها.

وقد تصدت محكمة القضاء الإداري لهذا الدفع ورفضته جملة وتفصيلا بقولها:(ومن حيث إنه بالنسبة للدفع المبدى من الحكومة بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر الدعوى أو عدم قبولها لرفعها قبل الأوان، فإن هذا الدفع مردود عليه بأن امتناع جهة الإدارة عن قبول

أوراق ترشيح المدعى، هو في تعيين هذه المحكمة يشكل مسلكاً ينبئ عن أن جهة الإدارة قررت رفض قبول أوراق المدعى لعدم توافر الشروط فيه، وهو بهذه المثابة يعتبر تصرفاً إدارياً مستكملاً لجميع العناصر التي تجعل منه قراراً إدارياً قابلاً للطعن بطريق الإلغاء.

وإذا كان قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 قد ميز بين مرحلتي الترشيح والانتخاب فإن ذلك لا يستتبع وفقاً لمذكرة الحكومة عدم اختصاص المحكمة أو عدم قبول الدعوى إلا بعد تداعي سلسلة من الإجراءات التي تنتهي بلجان الاعتراضات، متى كان مسلك جهة الإدارة ينم عن اتخاذها تصرفاً يجافي ما أوجب القانون اتخاذه وأن الامتناع عن قبول أوراق الترشيح للانتخابات يتضمن عدم عرض أوراق المرشح على لجان البحث والاعتراض التي شكلها القانون وأن يحول بينه وبين تلك اللجان، الأمر الذي لا وجه معه للقول بلزوم التربص حتى تفصل تلك اللجان في الأمر.

وأن محاكم مجلس الدولة لتختص بكافة المنازعات الإدارية طبقاً لصريح حكم الفقرة 14 من المادة (10) من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة وطبقاً لحكم المادة 172 من الدستور.

ومن ثم يكون الدفع المبدى من الحكومة بعدم اختصاص المحكمة أو بعدم قبول الدعوى دفعا في غير محله حقيقياً بالرفض، وتكون المحكمة مختصة بنظر الدعوى الماثلة بحسبانها طعنا في قرار إداري سلبي بالامتناع عن قبول أوراق ترشيح المدعى لانتخابات مجلس الشعب).

- المبدأ الرابع: المقصود من شرط إيداع المبلغ المالي هو التحقق من جدية المرشح ولا يعتبر ذلك قيداً مالياً

أوجبت المادة السادسة من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 والمعدلة بالقانونين رقم 201 لسنة 1990، و13 لسنة 2000، من بين المستندات اللازمة لإثبات توافر الشروط

التي يتطلبها القانون في المرشح، أن يكون طلب الترشيح مصحوباً بإيصال بإيداع مبلغ ألف جنيه خزانة مديرية الأمن بالمحافظة المختصة وجاء نص المادة كالآتي: (ويكون طلب الترشيح مصحوبا بإيصال بإيداع مبلغ ألف جنيه خزانة مديرية الأمن بالمحافظة المختصة وبالمستندات التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه لإثبات توافر الشروط التي يتطلبها هذا القانون للترشيح، وتثبت صفة العامل أو الفلاح بإقرار يقدمه المرشح مصحوبا بما يؤيد ذلك من مستندات).

والملاحظ على صياغة هذه المادة أنها فصلت بين ثلاثة أشياء، اثنان منها لا صلة لهما بشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب، والشيء الثالث هو الذي يرتبط بهذه الشروط كدليل ووسيلة إثبات على وجودها وتوافرها في حق طالب الترشيح، وهي كالتالي:

أولاً: إيصال بإيداع خزانة مديرية الأمن بالمحافظة المختصة مبلغ ألف جنيه وتقديم هذا الإيصال أو دفع هذا المبلغ لا يمكن بحال من الأحوال أن يكون من بين الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح نفسه لعضوية بالبرلمان، وإلا كانت صيغته تأتي على النحو التالي:(أن يقدم إيصال دالاً على ملكيته مبلغ ألف جنيه)، فالإيداع في خزانة المحكمة لن يكون حينئذ مطلبا كدليل على ملكية المرشح هذا المبلغ. وبذلك يصبح شرط النصاب المالي من بين الشروط الواجب توافرها في المرشحين على غرار ما كان موجودا في هيئة الناخبين في غابر الأزمان.

أما وأن الدستور قد ألغى هذا الشرط منذ عهد قديم بالنسبة لهيئة الناخبين، فهو لم يتطلبه قط بالنسبة لهم ولا بالنسبة للمرشحين منذ دستور 1930، فإن وروده في المادة السابقة من قانون مجلس الشعب لا بد وأن يكون له هدف آخر بعيد تماما عن الشروط الواجب توافرها في المرشح، وهو بلا شك إثبات جدية المرشح وصدقه على ترشيح نفسه لعضوية المجلس النيابي، ولذلك – وهذا غاية في الأهمية – فإن ثبتت جدية المرشح وصدقه ومصداقيته في الترشيح وأنه

لا يهدف من ورائه أن يكتب اسمه في سجل المرشحين وأن يعرض على الناس حتى يقولوا عليه أنه كان في يوم ما مرشحا، فإن طلبه يقبل ولو لم يقدم إيصال الإيداع بالمبلغ المذكور.

فالإيصال هذا ليس إلا إجراء من بين إجراءات الترشيح ليس له علاقة تذكر بشروط الترشيح التي وردت في المادة الخامسة من قانون مجلس الشعب.

ثانياً: المستندات التي يحددها وزير الداخلية بقرار منه لإثبات توافر الشروط التي يتطلبها القانون للترشيح. وهذه المستندات غاية في الأهمية، حيث هي الدليل الوحيد على توافر أو عدم توافر شروط الترشيح في المرشح كما وردت في قانون مجلس الشعب، وعدم توافرها صحيحة يؤدي حتماً لرفض الطلب بالترشيح، فشروط الترشيح أو بالأحرى توافرها لا يفترض وعلى الإدارة إثبات عكس ذلك، وإنما على المرشح يقع عبء إثبات توافرها في حقه وإلا فإن طلبه لا يقبل، وله أن يطعن على قرار الإدارة بعدم الاعتداد بما قدمه من مستندات أمام محكمة القضاء الإداري.

ثالثاً: إقرار يقدمه المرشح مصحوباً بما يؤيده من مستندات لإثبات صفة العامل أو الفلاح التي يريد أن يرشح على أساسها، وهذا الإقرار والمستندات المصاحبة له لا يمنع عدم تقديمها من قبول ترشيح الشخص، فهي لا تتعلق إلا بصفة العامل أو الفلاح، وعلى مديرية الأمن تقييد اسمه في كشوف المرشحين لمقاعد "فئات" إلا حين تقديم هذا الإقرار وتلك المستندات المصاحبة له. وليس لها بحجة عدم تقديمه رفض ترشيحه كلية على أية مقعد. فالمشرع لم يتطلب مثل هذا الإقرار بالنسبة للفئات، وإنما خص به صفة العامل أو الفلاح.

ومن الأمثلة على ذلك أنه بتاريخ 25 سبتمبر/أيلول سنة 2000 استجمع أحد المواطنين الأوراق المطلوبة للترشيح لعضوية مجلس الشعب عن إحدى الدوائر، وتوجه بها إلى مديرية أمن القاهرة، حيث تلكأ الموظف المسؤول عن استلامها، وفي الإذن له بتوريد مبلغ التأمين بغية

أن يفوت عليه فرصة الترشيح، فلجأ بالشكوى إلى اللواء مدير لجنة استلام أوراق المرشحين الذي أصدر تعليماته بتوريد مبلغ التأمين، وحين توجه إلى الخزينة كان الموظف قد انصرف بحجة انقضاء الميعاد وهو أصلا موجود في غرفة اللواء السابق ولم يتمكن بالتالي من إيداع مبلغ التأمين، وقد رفضت اللجنة على هذا الأساس قبول أوراق ترشيحه رغم أنه أكملها قبل إغلاق باب الترشيح.

طعن المرشح في قرار اللجنة أمام محكمة القضاء الإداري حيث قضت بقبولها شكلا وبرفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه كطلب مستعجل، وأحالت الدعوى إلى هيئة مفوض الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني في موضوعها.

واستندت المحكمة لتبرير رفضها وقف تنفيذ القرار إلى أن المدعى قد تخلف في شأنه شرط من شروط قبول أوراق الترشيح ألا وهو سداد مبلغ التأمين.

طعن المدعي في هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا،والتي قضت بإلغاء حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة 26 أكتوبر/تشرين الأول سنة 2000، مؤسسة بهذا الحكم المبدأ الذي سقناه كعنوان لهذا المثال.

وجاء في حكمها: (صريح نص المادة السادسة من قانون مجلس الشعب أن يكون طلب الترشيح والمستندات اللازمة لإثبات توافر الشروط التي يتطلبها القانون للترشيح، مصحوباً بها إيصال بإيداع مبلغ ألف جنيه خزانة مديرية الأمن بالمحافظة.

ولا يستقيم شرط إيداع هذا المبلغ مع أحكام الدستور ومنطق التشريعات المنظمة لحق الترشيح إلا على أساس أنه إنما يقصد به التحقق من ضمان قدر من الجدية فيمن يتقدم للترشيح. ولا يتعدى ذلك بحال أن يكون قيداً مالياً متطلبا كشرط لملاءة متطلبة أو يسر واجب تحققه، فتلك أمور تتناقض مع أحكام الدستور التي أساسها المساواة بين المصريين فلا يكون التمييز بينهم

جائزا بسبب يسر أو عسر. ولا يبقى في الفهم الصحيح، من سبب يقيم ما اشترطه القانون في هذا الصدد، وما ردده من بعده قرار وزير الداخلية 293 لسنة 1984 بإجراءات ترشيح وانتخاب أعضاء مجلس الشعب، والقرارات المعدلة له وآخرها رقم 10609 لسنة 2000، إلا على فهم من أن ما استلزمه المشرع من إيداع لمبلغ التأمين إن هو إلا وسيلة تحقق من جدية طالب الترشيح فلا يكون الأمر متروكا سدى.

فإذا كان أمر إيداع مبلغ التأمين، لا يرقى أن يكون من الشروط الأساسية التي يجب أن تتوافر في المرشح، من حيث إنه إذا كان الحكم المطعون فيه قد ذهب غير هذه المذاهب فيكون قد جانبه الصواب، الأمر الذي يتعين معه الحكم بإلغائه والقضاء مجددا بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالامتناع عن قبول أوراق الطاعن وما يترتب على ذلك من آثار أخصها قبول أوراق ترشيحه بعد سداد مبلغ التأمين المطلوب) .

- المبدأ الخامس: عدم جواز استنباط حكم موضوعي من النص الإجرائي المنظم لعملية الترشيح

والمبدأ الخامس الذي نحن بصدده يعتبر السند الشرعي للمبدأ الرابع السابق والخاص بالتأمين المالي الذي يدفعه طالب الترشيح لعضوية المجالس النيابية، صحيح أن المحكمة الإدارية العليا لم تقل به صراحة لأنها فسرت نص المادة السادسة تفسيرا صحيحا يتفق وقصد المشرع، وهذا المبدأ الخامس قررته دائرة توحيد المبادئ المنصوص عليها في المادة 54 مكررا من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، وهي بصدد تفسير نص المادة الخامسة من قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 والخاص بشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب، وذلك فيما يخص معنى الإعفاء من الخدمة العسكرية وهي من حالات الالتفاف على أحكام القانون الإجرائية بتفسيرها بصورة تؤدي إلى استنباط أحكام موضوعية منها تقيد حق الترشيح لعضوية المجالس النيابية بالإضافة إلى الشروط التي يتطلبها الدستور وقانون مجلس الشعب.

فقد جعلت محكمة القضاء الإداري من الشرط الإجرائي وهو تقديم تأمين مالي حكماً موضوعيا يحرم من لم يتوافر في حقه من حق الترشيح لعضوية مجلس الشعب، ثم ألغت المحكمة الإدارية العليا هذا الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري لمخالفته القانون وللخطأ في تأويله وتفسيره.

و الأمر نفسه قد حدث، ولكن هذه المرة من إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا (دائرة فحص الطعون) التي ارتأت في جلستها بتاريخ 2000/11/6تبنى المبادئ التي سبق أن قررتها دائرة الموضوع في ذات المحكمة بخصوص شرط أداء الخدمة العسكرية، والتي مفادها اعتبار من تهرب من أداء الخدمة العسكرية وتجاوز سن الخامسة والثلاثين كمن أعفى منها، وبالتالي له الحق في الترشيح لعضوية المجالس النيابية كل ذلك على عكس الحكم محل الطعن الصادر من محكمة القضاء الإداري. فقضت دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه وإحالة الطعن إلى دائرة الموضوع بالمحكمة الإدارية العليا.

وأثناء نظر دائرة الموضوع للطعن ارتأت إحالة الطعن إلى الدائرة المشكلة طبقا لحكم المادة 543 مكررا من قانون مجلس الدولة لنظره بجلسة 2000/12/7، لأنها ارتأت العدول عن مبدأ قانوني صدر من بعض دوائر المحكمة الإدارية العليا في ذات الموضوع.

فتصدت دائرة توحيد المبادئ لهذا الطعن وأقرت المبدأ القانوني الذي نحن بصدده، ومؤداه كما تقول المحكمة: (ومن حيث إنه إذا كان من غير المقبول كأصل عام، في شأن التفسير، الالتفاف حول صراحة النص، فإن ذلك يكون أجدر بالإتباع وأولى بالالتزام إذا ما تعلق الأمر بشروط ولاية عامة – مقيدة بموجب طبيعتها القانونية – تسبغ على المواطن حقاً في أن يكون هو المعبر والناطق عن شعب بأسره.

وعلى ذلك فلا يكون صحيحاً الاستناد لحكم المادة السادسة من قانون مجلس الشعب المشار إليه التي تنظم إجراءات التقدم للترشيح وما يلزم تقديمه من أوراق، لتنفيذ صراحة نص المادة الخامسة التي تنظم الشروط الموضوعية فيمن يجوز له أن يتقدم للترشيح لعضوية مجلس الشعب.

فالمادة السادسة نص إجرائي لا يجوز في مجال التفسير، أن يستنبط منه حكم موضوعي يقيد أو يعدل من الشروط والأحكام المقررة لأصل حق التقدم للترشيح، وأي تقييد أو تعديل في الشروط الموضوعية لحق يتعلق بشؤون ولاية عامة لا يجوز أيضا عن طريق الالتجاء إلى طرق التفسير التي تقوم على استنباط حكم عن طريق مفهوم المخالفة، إذ إنه فضلاً عن أن هذا الطريق أضعف أدوات التفسير عند من يجيزه طريقاً، فإنه لا يجوز أصلاً الالتجاء إليه إذا كان الحكم المقرر واضح الدلالة وينطبق على جميع الحالات التي ليس منها ما يحتاج إلى استنباط حكم جديد غير مقرر بالنص) .

– المبدأ السادس: تحديد مقار اللجان الانتخابية ليس عملاً مادياً وإنما قراراً إدارياً يخضع لرقابة مجلس الدولة

والحقيقة أن هذا المبدأ ليس جديداً في قضاء مجلس الدولة المصري، فمنذ إنشائه فرق مجلس الدولة بين القرار الإداري النهائي الذي يكون محلا لدعوى الإلغاء والعمل الإداري المادي الذي يدخل في ولاية القضاء الكامل.

فالقرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين، يكون ممكنا وجائزا، وكان الباعث عليه اقتضاء المصلحة العامة. أما العمل المادي فهو قد استقر في قضاء محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا، على أنه يكون دائما واقعة مادية أو إجراء مثبتا لها دون أن تقصد به السلطة الإدارية تحقيق آثار قانونية محددة ملزمة للغير وإن

رتب القانون عليها آثاراً قانونية معينة لأن هذه الآثار يكون مصدرها الواقعة المادية وإرادة المشرع مباشرة لا إرادة الإدارة المنفردة والملزمة.

وبخصوص تحديد مقار اللجان الانتخابية، وحينما طعن عليه ضد القرار السلبي بامتناع مدير الأمن عن إقامة اللجان أرقام 74، 75، 76 في الدائرة الأولى قسم الجيزة في مدارس حكومية، ذلك أن مديرية الأمن أقامت هذه اللجان داخل سرادقات في حين أن باقي اللجان كانت في مبان حكومية، دفع محامي الحكومة بعدم اختصاص المحكمة لأنه ليس هناك قرار إداري وأن ما تم هو عمل مادي، وقد رفضت محكمة القضاء الإداري هذا الدفع وذهبت إلى أن المشرع أو كل إلى وزير الداخلية إصدار قرار بعدد اللجان الرئيسة والفرعية وتعيين مقارها، ومن ثم فاختيار مقار اللجان يتم بقرار إداري. وبالتالي فإن الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار لا يكون له أساس متعين الرفض وأوقفت المحكمة تنفيذ القرار المطعون فيه.

الفصل السابع

الدعاية الانتخابية التي تسبق إجراء الانتخابات النيابية

يعد الانتخاب في العصر الحديث الوسيلة الأساسية للمشاركة السياسية من قبل الشعب، فهناك علاقة وثيقة بين الانتخاب كأداة للتداول على السلطة وبين الديمقراطية في غالبية الدول من جهة، والدعاية الانتخابية من جهة أخرى كأحد أهم الإجراءات الموضوعية الممهدة للعملية الانتخابية، وذلك لاعتمادها على مجموعة من الوسائل والأساليب التي يستخدمها المرشح للانتخابات لتعريف الناخبين به وببرنامجه الانتخابي، خاصة بعد التطورات المتسارعة في تكنولوجيا الإعلام والانتشار الواسع لنطاق وسائلها، حيث أصبحت مع هذا التطور أحد دعائم فرص الفوز في الانتخابات إذا ما تم استخدامها على أحسن وجه في الدعاية الانتخابية. ونظراً لما تتطلبه عملية الدعاية من أموال كبيرة والاختلاف بين المرشحين من حيث استخدام الوسائل، أو الأموال الخاصة بها حتى يتحقق مبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة بين المرشحين في استخدام هذه الوسائل بما يحقق نزاهة الانتخاب ومصداقيته، مع وضع الآليات التي تفرض على الحكومات واجب الحياد وعدم إساءة استخدام وسائل الدعاية والإمكانات المتاحة لصالح الحزب الحاكم على حساب الأحزاب الأخرى أو المرشحين المستقلين، والتي تعتبر كما سبق القول إحدى الأسس الجوهرية لضمان جدية ونزاهة الانتخابات، وسنحاول دراسة هذا الإجراء على النحو التالي:

المبحث الأول: المقصود بالدعاية الانتخابية والمبادئ التي تحكمها.

المبحث الثاني: التنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على تنظيم الدعاية الانتخابية.

المبحث الأول: المقصود بالدعاية الانتخابية والمبادئ التي تحكمها

تعد الدعاية من أقدم الأنشطة البشرية التي مارسها الإنسان منذ بدء الخليقة كنتيجة للصراع على السلطة، حيث تنوعت أشكالها وأساليبها وأنماطها بدءاً من النار والدخان والطبول والرايات والتي أثبتت أهميتها في الحياة حيث استخدمت في جميع العصور لإقناع وتوجيه العامة والخاصة إلى ما يريده القادة وأصحاب المصالح، بل واستخدمت في تزيين الظلم وإظهاره في صورة الحق والفضيلة، وقد ساعد تطور وسائل الاتصال المختلفة على نمو الأساليب الدعائية وتزايد قوتها وقدرتها على تشكيل وتغيير المواقف والسلوك الإنساني، فعن طريق الثورة التكنولوجية والأقمار الصناعية أصبح العالم قرية صغيرة، إذ ما يحدث في أطراف العالم ليس ببعيد عنا، مما أدى إلى سهولة التأثير في الرأي العام للشعوب حسب أهواء أصحاب النفوذ الدعائي في العالم[1].

وحتى يتسنى لنا الإلمام الكامل بالدعاية الانتخابية يقتضي ذلك معرفة مفهوم الدعاية وتعريفها وخصائصها وأشكالها بصفة عامة ثم تعريف الدعاية الانتخابية بصفة خاصة في مطلب أول، ثم نتناول في مطلب ثان المبادئ التي تحكم الدعاية الانتخابية.

المطلب الاول: مفهوم الدعاية وتعريفها وخصائصها وأشكالها

سيتم تناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية: الفرع الأول حول مفهوم الدعاية، والفرع الثاني حول تعريف الدعاية، والفرع الثالث حول خصائص الدعاية، والفرع الرابع حول أشكال الدعاية، والفرع الخامس حول الفرق بين الدعاية و الإعلام، والفرع السادس حول تعريف الدعاية الانتخابية.

---

[1] تيسير الفارس ، الدعاية الانتخابية ، عمان: فيلادلفيا، لا تاريخ، ص 12.

الفرع الأول: مفهوم الدعاية بشكل عام

يعود مصطلح الدعاية إلى الاصل اللاتيني (PROPICTUS) بمعنى بذر البذور او إعادة زرع النبت الصغير ليعطي نباتاً جيداً في مكان جديد، وهي في اللغة الانجليزية (PROPAGE) ومعناها التنشئة والتنمية ومفهومها نشر الاراء ونقلها من شخص إلى آخر ومن جيل إلى جيل[1].

وتشير الدراسات التي تناولت تاريخ الدعاية إلى أن اول دعاية منظمة ومقصودة وواعية في التاريخ، ترجع إلى أحد المؤتمرات الدينية التي عقدت في بداية عام 1622 عندما ظهرت لجنة لنشر الدعاية على يد البابا جريجوري السابع، بابا الكنيسة الكاثوليكية، والتي كانت تقوم بنشر العقيدة الكاثوليكية، حيث أخذت كلمة (PROPAGANDA) معناها من تسمية هذه اللجنة، مما أدى بالبعض إلى القول بأنه بعد إنشاء هيئة الدعاية البابوية لنشر العقيدة المسيحية في العالم الجديد، وتقوية أواصرها وإحيائها في العالم القديم، أصبحت الدعاية نشاطاً يقوم على سياسة موحدة وموجهة من السلطة المركزية مع خضوعها للسيطرة بدلاً من العمل المستقل الذي كان يقوم به الافراد، وفي سنة 1927 أنشأ البابا أيربان الثامن (URBAN VIII) هيئة تدريبية للدعاية، تعمل كمدرسة او معهد للتدريب المركزي للمبشرين، إذ كان إنشاؤها سابقة سار على دربها آخرون من المهتمين بالسيطرة على الاراء وعلى الجماهير[2].

ومع التطور الحديث وتداخل عناصر الثقافات والتقدم التكنولوجي للإتصال وزيادة تأثير القوى الاقتصادية في العالم المعاصر، توسعت الدعاية ودخل في إطارها جميع قطاعات الإعلام الأخرى، وتداخلت الدعاية في مجالات الحياة المختلفة سواء منها الاقتصادية أم الاجتماعية أم

---

[1] محمد كمال القاضي، الدعاية الانتخابية، دار النمر للطباعة، القاهرة، 1995، ص 9 .

[2] عبد الله زلطة، الرأي العام والاعلام، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2001، ص77- 78.

النفسية أم السياسية، إلا أن أخطرها على الاطلاق هي الدعاية في المجال السياسي، حيث يتبناها وينشئها السياسيون والحكام وهي وسيلتهم في الحرب والسلام داخل البلاد وخارجها، مما جعلها دون غيرها من أنواع الدعايات الاخرى تستأثر بالجهود البحثية والأضواء الإعلامية.

الفرع الثاني: تعريف الدعاية

أصبح مصطلح الدعاية من المصطلحات الشائعة والمتداولة في العصر الحديث، مما دفع بالكثير من الاساتذة والباحثين إلى تقديم العديد من التعريفات للدعاية، اختلفت باختلاف الزاوية او الجانب الذي يهتم به او يؤمن به كل واحد منهم، ومن هذه التعريفات على سبيل المثال لا الحصر[1]:

- تعريف هارولد لاسويل (HAROLD LASSWELL) الذي يرى بأن الدعاية هي (الاحتيال عن طريق الرموز) .

- تعريف الباحث الامريكي كمبال يونج (KIMBAL YOUNG) بأنها: (استخدام الرموز على نحو معتمد، منظم، مخطط من خلال الايحاء أساساً وما يتصل به من تكتيكات نفسية بقصد تغيير وضبط الآراء والأفكار والقيم، وتغيير الأفعال الظاهرة في نهاية الأمر عبر خطوط حددت سلفاً، وقد تكون الدعاية واضحة والقصد منها معلن، او قد تستخفي بمقاصدها، وهي تقع دائماً في نطاق ثقافي لا يمكن بدونه أن نفهم ملامحها النفسية أو الثقافية) [2].

---

[1] محمد كمال القاضي، المرجع السابق، ص11، وعبد الله زلطة، المرجع السابق، ص79 وما بعدها، وسيد عليوة، استراتيجية الاعلام العربي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص168 و 169، وعبد القادر حاتم، الإعلام والدعاية، دار المعارف، القاهرة، 1980، ص140.

[2] إسماعيل علي سعد، الرأي العام بين القوة والايديولوجية، دار المعرفة الجامعية، الاسكندرية، 1991، ص135.

– ويعرفها ليونارد دوب (LEONARD DOOP) بأنها:(محاولة منظمة من جانب شـــخص او أشخاص للهيمنة على اتجاهات الافراد والجماعات عن طريـــق الايحـــاء بقـــصد الـــتحكم فـــي سلوكهم)[1].

–ويعرفها رمزي الشاعر بأنها: (محاولة التأثير في الجماهير عن طريق عواطفهم ومـــشاعرهم والسيطرة على سلوكهم لتحقيق أهداف معينة قد تكون ســـلمية او غيـــر ســـلمية، او ذات قيمـــة مشكوك فيها مع التضحية بكل شيء في سبيل تحقيقها) [2].

مما تقدم يلاحظ التنوع والتعارض في هذه التعاريف الخاصة بمصطلح الدعاية لإخـــتلاف اهتمامات كل باحث، فالبعض اهتم بالجانب السلوكي منها، والبعض الاخر اهتم بالجانب السياسي والبعض الاخر اهتم بالجانب الاخلاقي لها، في محاولة منهم في تعريف الدعاية بكافة صـــورها وأشكالها في تعريف واحد، الا أنها لم توفق في ذلك على أساس أنه إذا انطبـــق تعريـــف علـــى الدعاية السياسية فإنه لا ينطبق على غيرها من الدعايات الاخرى الاقتصادية والدينية... إلخ ذلك فإنه من الأجدر أن يوضع لكل فرع من فروع الدعايات المختلفة تعريف خـــاص بـــه، ذلـــك أن التعريف العلمي يجب أن يتوافر فيه شرطان أساسيان[3]، هما: أن يكون تعريفاً جامعاً شاملاً وأن يكون تعريفاً مانعاً ، ومن التعريفات التي نرى أنها أكثر تعبيراً هي التي تعرف الدعايـــة بأنهـــا: (تلك الجهود التي تبذل بهدف العمل على التأثير في الناس وتوجيه سلوكهم نحو وجهـــة معينـــة وذلك من خلال فترة زمنية محدة) [4].

---

[1] محمد كمال القاضي، المرجع السابق، ص11.

([2]) رمزي الشاعر، النظرية العامة في القانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983. ص689.

([3]) محمد كمال القاضي، المرجع السابق، ص10.

([4]) محمد كمال القاضي، المرجع السابق، ص10.

الفرع الثالث: خصائص الدعاية

تطرق الفقه إلى مجموعة من الخصائص للدعاية في العصر الحديث، يمكن إجمال أهمها فيما يلي:

1- تهدف الدعاية إلى إقناع أكبر عدد من الناس في أقصر وقت ممكن، لذا فهي تلجأ إلى مخاطبة العاطفة والغريزة أكثر من لجوئها إلى مخاطبة العقل.

2- يسهل استخدام الدعاية في الدول النامية والمتخلفة التي تسيطر عليها الأنظمة الديكتاتورية، أما في الدول الديمقراطية فإن الدعاية مسألة معقدة وتحتاج إلى اتباع أساليب متنوعة ومختلفة ومهارات اتصالية عالية.

3- تعتمد الدعاية الحديثة على التحليل الدقيق للظروف المحيطة بالأفراد، سواء أكانت اجتماعية أم سياسية أم اقتصادية أم ثقافية.

4- تعبر الدعاية عن التيارات الاساسية في المجتمع، لذا فإنه من العبث استيراد أساليب الدعاية في دولة ما،وتطبيقها في دولة أخرى تختلف عنها اختلافاً كلياً، فما يصلح في دولة كبريطانيا أو فرنسا لا يصلح على الاطلاق لمخاطبة شعب دولة إفريقية يعيش تحت خط الفقر[1].

5- تستخدم الدعاية أساليب اتصال أخلاقية، كما تستخدم أيضاً أساليب إتصال غير أخلاقية.

6- تتنوع وتعدد أساليب الدعاية بتعدد وتنوع أهدافها وموضوعاتها والاساليب التي تستخدمها[2].

---

[1] عبد الله زلطة، المرجع السابق، ص85،86.

[2] مختار التهامي، الرأي العام والحرب النفسية، دار المعارف، القاهرة،ط.3، 1982، ص93 وما بعدها. وكذلك صلاح الدين جوهر ،علم الاتصال، مفاهيمه، نظرياته، مجالاته، مكتبة عين شمس،القاهرة، 1979، ص 96 .

الفرع الرابع: أشكال الدعاية

يذهب الفقه إلى أن للدعاية أشكال ثلاثة رئيسة وهي الاعلان والدعاية التجارية والدعاية السياسية.

أولاً: الإعلان

يعرف الإعلان بأنه نشر البيانات وإذاعتها بالوسائل المختلفة التي يدفع عنها مقابل بقصد بيع سلعة او المساعدة على بيعها او الترويج لفكرة ليتقبلها الجمهور او يتجاوب معها[1].

فالمعلن يستعمل جميع وسائل الاتصال المقروءة والمسموعة والمرئية من أجل إيصال رسالته الاعلانية إلى جمهور المستهلكين، مع دفع ثمن الحيز الإعلامي لأصحاب وسائل نشر الإعلان في المجلة او الصحيفة، وكذا دفع إيجار الجدران التي تظهر عليها الملصقات، والإعلان يستخدم لبيع سلعة او المساعدة على بيعها، والسلعة قد تكون بضاعة او خدمة، فالإعلان عن الآلات أو التجهيزات وما يماثلها هو إعلان عن بضاعة، والإعلان عن شركات التأمين او بنوك مثلاً فهو إعلان عن خدمات، وهناك إتجاه حديث في الإعلان وهو الإعلان لترويج فكرة ما كالإعلانات التي تقوم بها الجمعيات الخيرية بهدف استقطاب المواطنين لعمل ما، او الاعلان عن وجهة نظر معينة، وبذلك فالاعلان لا يقتصر على بيع السلع فقط بل يستخدم لترويج الافكار او إبراز شخصية معينة او اتجاه سياسي معين او تكوين شخصية مميزة للمعلن في أذهان الجماهير[2].

---

[1] على السلمى، الإعلان، دار المعارف، القاهرة، 1972، ص16.

[2] عبد الرحمن عبد الباقي، دراسات في الاعلان، دار المعارف، القاهرة، ص79.

ثانياً: الدعاية التجارية

تهدف الدعاية التجارية إلى تمهيد الطريق للسلع التجارية نحو المستهلك سواء داخلياً على مستوى الدولة او على المستوى الدولي، وتلعب الدعاية التجارية دوراً هاماً في الحياة الاقتصادية ومن ثم فهي تسترعى اهتمام الشركات والمؤسسات والدول والافراد لما لها من آثار خطيرة قد تترتب على حسن استغلالها، ويلاحظ أن الدعاية التجارية تعتمد أساساً على المهارة في طرق البيع والاعلان وقد أسهمت الدعاية التجارية كثيراً في تأسيس الدعاية السياسية والحرب النفسية، إذ أخذ خبراء الحرب النفسية عن فن الدعاية التجارية اسلوب استثمار الاتجاهات النفسية القائمة، واستغلال العواطف والمشاعر الانسانية، فعندما ابتدع هاملتون وهو من خبراء الاعلان الامريكيين عيد الأم كان يريد بذلك استثمار الأمومة واستغلال الشعور بالذنب عندما يقصر الأبناء في شراء الهدايا لأمهاتهم في عيد الأم، ففي العيد يسود ترويج السلع والمنتجات[1].

وهناك الكثير من الوسائل المشتركة ما بين الدعاية التجارية والدعاية السياسية، فالبيان السياسي الذي يشرح الايديولوجية يقابله الإعلان الصحفي الذي ينشر في الجريدة، والرمز السياسي يقابله العلامة التجارية الدالة على المنتج والشعار السياسي يقابله الشعار التجاري.

ثالثاً: الدعاية السياسية

تنحصر أهداف الدعاية السياسية[2] في تشكيل المواقف أو تغييرها على وجه العموم من قضية إلى قضية أخرى، وقد شهدت الدعاية السياسية تطوراً كبيراً مع بداية تطور وسائل الدعاية،

---

[1] سيد عليوة، المرجع السابق، ص179.

[2] لندلي فريزر ، الدعاية السياسية، ترجمة عبد السلام شحاته، دار النصر، القاهرة، 1960 ص 19، وعبد اللطيف حمزة، الاعلام والدعاية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص 81، وأحمد طاهر، الإذاعة والسياسة الدولية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1980، ص 200 ، وإسماعيل علي سعد، الرأي العام بين القوة والايديولوجية، المرجع السابق، ص152.

إذ أصبحت سلطات الدول بما تهيمن عليه من مصادر الدولة الاقتصادية، بتوظيف جزء منها في خدمة مصالحها الدعائية قادرة على أن تغزو به فكر المتلقي وتمارس عليه ضغوطاً متنوعة ووسائل تأثير متعددة لا يستطيع النجاة من تأثيرها، إذ استعملت في الثورات والحروب بهدف تهيئة الشعوب لها وخلق الجو المناسب لذلك انطلاقاً من الأناشيد الوطنية الثورية والحرب النفسية وما لعبته من دور كبير في الحرب العالمية الاولى والثانية كسلاح جديد في مواجهة العدو، وكان للإذاعة كوسيلة اتصال الدور الكبير في هذه المرحلة، كما استعملتها الانظمة السياسية في تبني أفكار وإيديولوجيات معينة وتثبيت أركان حكمها وإبقاء زمام السيطرة في يدها، وبتطور وسائل الاتصال وتعددها وقدرتها على الوصول إلى كافة شعوب العالم دون عوائق تذكر اكتسبت الدعاية الدولية أهمية كبيرة وأصبح الاستخدام الذكي لأجهزة الاتصال الحديثة المسموعة والمرئية والأقمار الصناعية من أقصر الطرق وأقلها تكلفة أكثرها تأثيراً لتحقيق أهداف الدعاية سواء على المستوى المحلي أم الاقليمي أم العالمي[1].

لذلك تعددت أشكال الدعاية السياسية إلى دعاية دولية ودعاية حكومية وأخرى حزبية ، وأصبح لها دور لا يستهان به في مجال الممارسة السياسية داخل الدول الديموقراطية خاصة في مجال الانتخابات، إذ أصبح للدعاية الانتخابية مع التطور الحاصل في وسائط الاتصال أهمية ومكانة كبيرة في توجيه الرأي العام والعمل على استمالته لأفكار معينة أو برامج معينة، وبذلك أصبحت الدعاية السياسية، محل اهتمام علماء السياسة والاتصال على السواء، إذ أصبحت هناك معاهد لقياس الرأي العام والتعرف على وجهة نظر أغلبية الشعب يسترشد بها الحكام في الدول الديموقراطية قبل اتخاذ أي قرار او سن أي تشريع يهم عامة الناس بخلاف الدول النامية التي لا

---

[1] مختار التهامي، تحليل مضمون الدعاية في النظرية والتطبيق، دار المعارف، القاهرة، 1975 ص7.

تشجع على قيام مثل هذه المعاهد والمراكز في قياس الرأي العام خشية كشف الفساد والانحراف وفضح ما تمارسه هذه الدول من جرائم في حق شعوبها[1].

والدعاية بصفة عامة لا تعمل من فراغ منفصل عن الحقائق الاجتماعية او السياسية، فهي وسيلة أساسية يحاول القادة بوساطتها أن يكسبوا التأييد العام من الجمهور لسياستهم، او يجتنبوا بوساطتها المعارضة لتلك السياسات ويتوقف نجاحهم او فشلهم في إنجاز هذا الهدف على مقدار مهارتهم في استغلال فن الدعاية[2].

الفرع الخامس: الفرق بين الدعاية والإعلام

يذهب غالبية الفقه إلى أن من أهم الفروق الجوهرية بين الدعاية والإعلام تكمن في أن الاعلام يخاطب العقل، ومن ثم فهو يتسم بالموضوعية في تقديمه لحقائق مجردة عن أي تزييف، ويسعى دائماً إلى إقناع الجماهير بالحجة والمنطق بما يساعد على تكوين رأي عام سليم وصائب، فأهدافه في غالب الاحيان نبيلة لا تتحقق إلا بالوضوح والصراحة، بينما الدعاية تخاطب العاطفة والغريزة في غالب الأحيان بهدف تحقيق غاية معينة بصرف النظر عن الحقيقة، كما تسعى الدعاية إلى الاغتصاب النفسي والسيطرة على سلوك الجماهير بالميل دائماً إلى التحيز لأنها في الغالب تهدف إلى أغراض غير نبيلة مما تطغى عليها الأساليب غير الأخلاقية[3].

الفرع السادس: تعريف الدعاية الانتخابية

تعتبر الدعاية الانتخابية أحد فروع الدعاية السياسية التي ظهرت في العصر الحديث، ونظراً لأهميتها في العملية الانتخابية لما لها من تأثير على الهيئة الناخبة نالت اهتمام السياسيين

---

[1] عبد الله زلطة، المرجع السابق، ص7.

[2] عبد الله زلطة، المرجع السابق، ص7.

[3] عبد الله زلطة، المرجع السابق، ص9.

والقانونيين على السواء، واستعملت الدعاية الانتخابية او الحملة الانتخابية عند البعض[1] كمرادف للدعاية السياسية.

ومن التعاريف المختلفة لمصطلح الدعاية الانتخابية وأكثرها تعبيراً تعريفها بأنها مجموعة من الجهود التي يبذلها المرشح بغية حفز المواطنين للتصويت عليه[2] ، وكذلك تعريفها بأنها: (مجموعة من الاعمال التي يقوم بها الحزب او المرشح بهدف إعطاء صورة حسنة لهيئة الناخبين من خلال برنامج انتخابي، بقصد استمالة الناخب للحزب او المرشح المستقل لمنحه صوته قصد الوصول إلى السلطة) [3].

ويمكننا تعريف الدعاية الانتخابية بالاستناد إلى التعريفين السابقين مع إضافة عنصر المدة، حتى تتحقق الدقة في التعريف، بالقول بأن الدعاية الانتخابية هي: (مجموعة الوسائل وأساليب الاتصال التي يستعملها الحزب أو المرشح المستقل في فترة زمنية معينة وبمناسبة إنتخابات معينة بقصد استمالة أكبر عدد ممكن من الناخبين والحصول على أصواتهم الانتخابية).

المطلب الثاني: المبادىء التي تحكم الدعاية الانتخابية

كي يتحقق للانتخاب نزاهته وصدق تعبير الناخبين عن إرادتهم في اختيار ممثليهم، يقتضي ذلك أن تحكم عملية ممارسة الحملة الانتخابية من قبل المرشحين للإنتخابات ثلاثة مبادىء أساسية تتلخص في المساواة بين المرشحين، والتزام السلطة الإدارية بالحياد، وشرعية الإجراءات والوسائل المستخدمة في الدعاية الانتخابية.

---

[1] داوود عبد الرزاق، المرجع السابق ص477 ، ومصطفى كامل عفيفي، المرجع السابق، ص962.

[2] يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي والخلافة الاسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993 ص 69.

[3] محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص640.

الفرع الأول: مبدأ المساواة بين المرشحين في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية

يقتضي التنافس المشروع في إختيار أحسن المرشحين لتمثيل الامة، وضمان نزاهة الانتخابات وصدق تعبيرها عن إرادة الشعب أن تتحقق المساواة وتكافؤ الفرص بين المرشحين في إستخدام وسائل الدعاية، مع ضرورة الابتعاد عن أساليب المحاباة او التمييز الذي يختص به البعض من المرشحين او الاحزاب دون البعض الاخر بسبب ثقل المركز المالي للمرشح او التأبيد الحكومي، وبما يضمن احترام النصوص الدستورية التي تقتضي بضرورة عدم التمييز بين المواطنين لأي سبب شخصي او اجتماعي، وكذا توفير سبل تولى الوظائف العامة في الدولة لجميع المواطنين دون تمييز[1].

لذلك يجب أن يهيمن مبدأ المساواة على القواعد المتعلقة بإجراءات ووسائل الدعاية المسموح بها في القانون المنظم للإنتخابات، حيث يجب أن تراعى في عملية إشهار الترشيحات، من عرض لقوائم المرشحين، أو الملصقات، أو اللافتات وهي من وسائل الدعاية التقليدية، المساواة في تحديد الأماكن المخصصة لذلك التي تشرف على تحديدها الإدارة، كما يجب كذلك أن يتحقق مبدأ تكافؤ الفرص في استعمال وسائل الدعاية المسموعة والمرئية بتخصيص أوقات لكل مرشح سواء للإنتخابات التشريعية لتمكينه من تقديم برنامجه للناخبين بطريقة عادلة، ذلك أن الكلمة والصورة المذاعتين من أخطر وسائل الاعلام تأثيراً في الجماهير[2].

وفي هذا الإطار تعمل الدول الديمقراطية ما بوسعها لتحقيق المساواة بين المرشحين في استعمال وسائل الدعاية التقليدية والحديثة، بتحاشي كل إجراء يعد من جانبها تفضيلاً لمرشح على آخر بأساليب عملية، ففي فرنسا وبريطانيا على سبيل المثال حيث تمتلك الدولة الإذاعة

---

[1] محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص314.

[2] سعيد سراج، الرأي العام مقوماته وأثره في النظم السياسية المعاصرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986، ص182.

المسموعة والمرئية، يمنح المرشحون فرصاً متساوية في استخدامها للدعاية الانتخابية بغض النظر عن انتماءاتهم السياسية، على خلاف الدول المتخلفة والتسلطية التي تعمل حكومتها على تيسير الدعاية لأنصارها بالسماح لهم بالاجتماعات واستخدام الشوارع والأبنية العمومية، مع تفضيلهم في استعمال الإذاعة المسموعة والمرئية، بينما تعمل على عرقلة خصومها في الانتخابات بمنع اجتماعاتهم مع مصادرة إعلاناتهم ومنشوراتهم[1].

كما أن التفاوت في وسائل الدعاية والإمكانات المختلفة بين المرشحين لما تمثله من خطر على مبدأ المساواة، أدى بالتشريعات الانتخابية لمختلف الدول بإسناد مهمة الرقابة على الدعاية الانتخابية إلى لجان خاصة محايدة تقوم بمهمة الدعاية، ففي فرنسا تنشأ على مستوى كل دائرة إنتخابية محلية ووطنية لجنة يطلق عليها اسم لجنة الدعاية تضطلع بمهمة التعريف بالمرشحين للهيئة الناخبة وببرامجهم الانتخابية الخاصة بالانتخابات البرلمانية، والتي يقابلها في الجزائر اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات التي تشرف على عملية توزيع الحصص بين المرشحين في وسائل الإعلام المسموعة والمرئية، مع مراقبتها لمدى احترام المرشحين للقوانين في استعمال وسائل الدعاية الانتخابية مع بعض الفروق الجوهرية بين هذه اللجنة ولجنة الدعاية الفرنسية من حيث الاختصاص والتشكيلة.

كما استأثر القضاء الإداري والقضاء الدستوري الفرنسي ببسط رقابته على ما يطرأ من تجاوزات في استعمال وسائل الدعاية، التي قد تخل بمبدأ المساواة بين المرشحين وتؤثر على نتائج الاقتراع، إذ قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن توزيع منشور للدعاية ليلة الاقتراع من قبل

---

[1] ثروت بدوي، النظم السياسية، المرجع السابق، ص285.

لجنة الدعاية الانتخابية يمكن أن تسبب في إلغاء الانتخاب إذا كان الفارق فـــي الاصـــوات بـــين المرشحين ضئيلاً [1].

كما أن مبدأ المساواة يقتضي أن تكون نفقات الدعاية الانتخابية بالنسبة لجميع المرشـــحين على قدم المساواة نظرا لإرتباط هذه العملية بالمركز المالي للمرشح، وبمدى الدعم المالي الـــذي يتلقاه من أنصاره والمتعاطفين معه، ونظراً لما تحتاجه هذه الدعاية الانتخابية من نفقات باهظـــة يستدعي مبدأ المساواة بين المرشحين في نفقات الدعاية كذلك تدخل المشرع بوضع حدود دقيقـــة للمبالغ التي يمكن إنفاقها من قبل المرشحين المنتمين للأحـــزاب الـــسياسية أو المـــستقلين علـــى السواء، حتى يوصد الباب أمام أي تصرف من شأنه التأثير على استقلالية المرشـــح، والقـــضاء على ظاهرة طرق أبواب المؤسسات المالية أو رجال المال والأعمال من قبل المرشـــحين ممـــا يؤدي إلى سيطرة ونفوذ أصحاب المصالح الخاصة أو الجماعات الضاغطة على سياسة المشرع داخل قبة البرلمان وسياسة الحكومة كذلك وتوجيهها بما يخدم مصالحها على حـــساب مـــصالح الأمة [2].

الفرع الثاني: مبدأ التزام السلطة الإدارية بالحياد

من المهام الأساسية الإدارية الإشراف على العملية الانتخابية برمتها بمـــا فيهـــا التنظـــيم المادي للحملة الانتخابية، بتوفير الشروط الضرورية لنجاح سيرها، ويقع على عاتقها أثناء قيامها بهذه المهمة واجب الحياد بين الأطراف المتنافسة في الانتخابات سواء أكانوا أحزاباً أم مرشحين

---

[1] داوود عبد الرزاق، المرجع السابق، ص481.

[2] يختلف أصحاب المصالح عن الاحزاب السياسية التي لها عادة أهداف عامة محددة تسعى إلى تحقيقها عن طريق ممارسة السياسة ومحاولة الوصول إلى السلطة او الحكم، في حين لا يعني أصحاب المصالح والنفوذ الا مصالحهم الخاصة عن طريق التأثير في السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويستخدم علماء السياسة اصطلاحي الجماعة الضاغطة والجماعة ذات المصالح بالتعاقد مفضلين الاصطلاح الاخير، وتفادى المصطلح الثاني لما يقترن بالضغط من المعاني غير المستحبة والمستهجنة، أحمد زكي بدوي وسعد القطاطري، معجم المصطلحات السياسية والدولية، الناشر دار الكتب المصرية بالقاهرة، ودار الكتاب ببيروت، ط1، 1989، ص116.

مستقلين، وأن لا تمارس أي تصرف من شأنه التأثير عليهم بما يخدم جهة معينة أو حزب معين، كما تلتزم بالحياد التام تجاه وسائل الاعلام الثقيلة السمعية والبصرية، لذلك نجد أغلب التشريعات الخاصة بالوظيفة العامة في الدولة تمنع الأعوان الإداريين من ممارسة أي نشاط أثناء الحملة الانتخابية لصالح حزب أو أي تيار سياسي آخر.

ففي فرنسا منع قانون الانتخاب الفرنسي الموظف العمومي سواء أكان من المنتمين إلى السلطات العامة أم المحلية من ممارسة أي عمل من شأنه المساس بنزاهة الانتخابات، كأن يقوم بتوزيع البطاقات الانتخابية او المناشير لصالح أحد المرشحين أو يجهر بانتمائه السياسي، مع إلزامه بحدود الاعتدال في الحملة الانتخابية لنفسه في حال كونه مرشحاً وأن لا يقوم بتجريح غيره مع تعرضه للعقوبات التأديبية في حالة إخلاله بهذه الالتزامات[1] ، وهوما أكده القضاء الإداري الفرنسي في العديد من أحكامه إذا اعتبر أن قيام الموظف العام بالدعاية لصالح حزب معين داخل أماكن العمل من قبيل الأخطاء التأديبية، وفي نفس الإطار منع القانون الأمريكي الأشخاص الذين يشغلون وظائف عامة ويتقاضون أجورهم من الخزينة الاتحادية من الانضمام إلى أي منظمة حزبية، أو توجيههم من قبل الحكومة لتمويل الحملات الانتخابية[2].

والملاحظ أن القانون الفرنسي لا يخضع الاشخاص الذين يشغلون مناصب عليا كالوزراء بالالتزام سالف الذكر على إعتبار أنهم شغلوا هذه المناصب بسبب إنتمائهم السياسي، كما تردد القضاء في أحكامه بشأن التصرفات الصادرة عن هؤلاء بصفتهم الرسمية في عملية الدعاية، إذ

---

[1] سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، قضاء التأديب،الكتاب الاول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص225.
[2] محمد فرغلي محمد علي، المرجع السابق، ص653، ويحيى السيد الصباحي، المرجع السابق، ص72.

أضفى على البعض منها وصف غير المشروعية، والبعض الآخر اعتبرها من قبيل التـصرفات المؤسفة دون أن يضفي عليها وصف المشروعية أو عدم المشروعية[1] .

حيث جاء في أحد أحكام المجلس الدستوري الفرنسي بأن الخطاب الموقع مـن وزيـرين يدعوان فيه الناخبين بصفتهم الرسمية إلى التصويت لصالح أحـد المرشـحين فـي الانتخابـات التشريعية هو سلوك مؤسف [2]، وفي حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي قضى بإلغاء الانتخـاب الذي حدث فيه تدخل من قبل أحد الوزراء بحثه لمجموعة من أعضاء المجلس البلـدي بمـساندة مرشح الحكومة في الحالة التي يتم فيها فوز مرشحو القائمة التي ساندوها[3] .

والواقع أن التطبيقات العملية تؤكد أن الحديث عن حياد الحكومة كما يقول الفقه عبارة عن وهم، إذ قال رئيس وزراء فرنسا بيير كاسينار(Pierre Casiner) سنة 1831 أن هنـاك فرقـاً بين ما ينبغي على الحكومة أن تكون عليه وما هو مطبق بالفعل[4]، إذ نجد أن القيادات الاداريـة في الدولة من وزراء وولاة ورؤساء المجالس المحلية يستغلون نفوذهم الشخصي والمصلحي في الدعوة للحزب الحاكم وتأييد مرشحيه، وقد ذهب البعض إلى القول بأن إشراف وزارة الداخليـة في الدول النامية على العملية الانتخابية برمتها، يمثل ثقلاً جديداً يضاف إلى مـصلحة الحـزب الحاكم حتى وإن التزمت الوزارة الحياد، فمجرد إشرافها على العملية الانتخابية يمثل عبئا نفـسيا يقلل من فرص أحزاب المعارضة في الفوز[5] لذلك تبقى العملية معلقـة علـى مـدى النـضج والوعي السياسي للشعب الذي يمكنه من اتخاذ القرار السليم حول برامج المرشحين، دون التـأثر بالأحزاب الحاكمة مما يتيح فرص فوز المعارضة، وتبقى ضرورة حياد الادارة أثنـاء الدعايـة

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص974.

[2] يحيى السيد الصباحي، المرجع السابق، ص73.

[3] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص978.

[4] عمر حلمي فهمي، الانتخاب وتأثيره في الحياة السياسية والحزبية، المرجع السابق، ص261.

[5] عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص265.

الانتخابية خاصة في الدول النامية من الأولويات، حتى تتحقق الديموقراطية التعددية بشكل عملي لا نظري.

الفرع الثالث: مبدأ شرعية الإجراءات والوسائل المستخدمة في الدعاية الانتخابية

أصبح لوسائل الإعلام الحديثة دور لا يستهان به في عملية الدعاية الانتخابية، لما تقدمه للمرشحين من تيسير في عرض برامجهم وأفكارهم في اوساط الهيئة الناخبة من جهة، ومن جهة أخرى ما تقدمه من مساعدة لهذه الاخيرة في التعرف الجيد على هذه البرامج والآراء من خلال المناظرات التليفزيونية بين المرشحين ولما تقدمه من فكرة شافية وافية عن مضمون البرامج، فما يعجز الناخب عن فهمه عن طريق الوسائل السمعية والمكتوبة توضحه له الصورة الحركية، وإن كان البعض يرى بأن الاذاعة والتلفزيون أو المستمعين للمرشح عبر الاذاعة لا تتاح لهم فرص مناقشة المرشح أو التحاور معه مما يجعلهم بموجب هذه الوسائل مجرد متلقين أو مشاهدين سلبيين وهو الأمر الذي حول العملية الانتخابية إلى ما وصف بسوق للخرفان تتم إدارته بوساطة رعاة خبراء في العلاقات العامة[1] ، إلا أننا نرى عكس ذلك فالإذاعة والتلفزيون تحتلان مركز الريادة في وسائل الدعاية الحديثة لما تقدمه للمشاهد من صوت وصورة في آن واحد مما يمكن الناخب من الفهم الشافي والوافي لبرامج المرشحين.

كما لا يمكن إنكار دور وسائل الدعاية التقليدية كالملصقات واللافتات والتجمعات والزيارات الميدانية والتي ما يزال لها دور مهم كذلك في عملية الدعاية الانتخابية ويكثر استخدامها في الوقت الحاضر لسهولة استخدامها بالمقارنة مع الصعوبات التي يتلقاها المرشح في الوصول إلى أجهزة الإعلام المسموعة والمرئية ومما لا شك فيه أن هذه الوسائل المستخدمة في الدعاية الانتخابية تهدف في مجملها إلى محاولة التأثير في الناخب بهدف الفوز بصوته في

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص965.

الانتخاب، مما يدفع ببعض المرشحين الذين يفتقرون إلى عناصر النجــاح الحقيقيــة باســتعمال بعض الأساليب غير الشرعية أو غير الأخلاقية بتزييف الرأي العام لجمهور النــاخبين بهــدف الوصول إلى السلطة، ومن ثم فإنه يتعين أن لا تتضمن الدعاية الانتخابية أساليب الدعايــة غيــر المشروعة واللاأخلاقية المتمثلة فيما يلي[1] :

- أسلوب الشائعات الانتخابية: ويستخدم هذا الأسلوب في الساعات الأخيرة قبل الانتخــاب باعتماده على إذاعة خبر كاذب عن وفاة أو تنازل المرشح أو إلقاء القبض عليه بهــدف إحداث بلبلة بين مؤيدية وأنصاره في الوقت الحرج من الحملة الانتخابية، وفي الساعات الأخيرة السابقة على إجراء الاقتراع، حتى لا يتمكن المرشح أو أنــصاره مــن تكــذيب الإشاعة، ويتم بث الإشاعة في وقت واحد في التجمعات الــسكانية والأمــاكن التــي لا يتواجد بها المرشح المقصود بالشائعة، مما يؤدي بالناخب إلى تعديل اتجاهه بمنح صوته إلى مرشح آخر.

- أسلوب النيل من سمعة ونزاهة المرشح المنافس: ويستخدم هذا الأسلوب كــذلك بتوجيــه اتهامات صريحة من قبل مجهول او أحد المرشحين غلى مرشح او مرشحين منافسين تمــس من سمعتهم ونزاهتهم، بهدف إفقادهم عنصر الثقة والاعتبار.

- أسلوب دق الأسافين: ويختلف هذا الأسلوب عن الأساليب السابقة في كونه يعتمد علــى وقائع وبيانات أو أحداث صحيحة للوقيعة بين المنافسين بين المرشــح والحــزب الــذي ينتمي إليه أو بين الحزب المنافس والمواطنين، أو بين القيادات الحزبية وأعضاء الحزب إذ يعتبر ذلك من الأساليب غير الأخلاقية.

- تمزيق وتشويه اللافتات والملصقات الانتخابية.

---

[1] محمد كمال القاضي، المرجع السابق، ص 109.

- أسلوب التشويش على الاجتماعات الانتخابية وغالباً ما يؤدي هذا الأسلوب إلى أعمال العنف بين المرشحين.
- أسلوب شراء الأصوات: وهذا الأسلوب يزداد انتشاراً بسبب الفقر والبطالة، ويلاحظ تزايد هذه الظاهرة في الدول النامية وخاصة في الانتخابات النيابية التي يحتدم فيها التنافس.

والواقع أنه حتى تتحقق النزاهة في العملية الانتخابية، وتبتعد عن مواطن الشك والريبة ويكون فيها الفوز بناء على الإرادة الحقيقية للناخب، وليس نتيجة ما يتعرض له من تأثير عن طريق أساليب غير مشروعة وغير أخلاقية في الدعاية الانتخابية السابق ذكرها نجد تشريعات غالبية الدول تقضي بمنع استخدام مثل هذه الأساليب في عملية الدعاية الانتخابية مع تذييلها ببعض العقوبات الجزائية.

المبحث الثاني: التنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية

من المستقر عليه أن جدية ونزاهة العملية الانتخابية تقضي القيام بوضع ضوابط تشريعية لتنظيم عملية الدعاية الانتخابية يراعى فيها منح كافة المرشحين لعضوية المجالس النيابية فرصاً متساوية للتعبير عن آرائهم وأفكارهم واتجاهاتهم وبرامجهم سواء عن طريق الكلمة المكتوبة او المسموعة او المرئية ويتعين أن يكون هذا التنظيم موحداً بحيث تسري أحكامه على قدم المساواة بين كافة المرشحين الحزبيين منهم والمستقلين على حد سواء وهو الامر الذي يسهم إلى حد بعيد في تهيئة فرص متكافئة أمام كل المرشحين لعرض برامجهم وأفكارهم على نحو يكفل اتصالها بالرأى العام وهيئة الناخبين[1].

---

[1] صلاح الدين فوزي، النظم السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، المرجع السابق، ص433-434.

ونظراً لارتباط الدعاية الانتخابية بالمركز المالي للمرشح أو بالدعم المادي الذي يلقاه من أنصاره الأثرياء باعتبار أن وسائل الدعاية تحتاج إلى نفقات باهظة فإن مبدأ المساواة بين المرشحين في الدعاية يستلزم تدخل المشرع لوضع حدود دقيقة للمبالغ التي يمكن إنفاقها من قبل المرشحين المستقلين منهم والحزبيين على حد سواء[1]، وذلك لإتاحة الفرصة أمام المرشحين الأكفاء الذين تعوزهم الامكانات المادية لخوض الانتخابات على نحو متكافىء مع المرشحين الأثرياء وحتى لا يلجأ البعض من هؤلاء المرشحين إلى طرق أبواب بعض المؤسسات المالية او الالتجاء إلى بعض رجال المال والأعمال للحصول على الدعم لمالي المطلوب وهو الأمر الذي يفتح الباب على مصراعيه أمام إخضاع أعضاء المجالس النيابية لتأثير نفوذ أصحاب المصالح الخاصة أي جماعات الضغط [2].

وفي ضوء ما سبق يتبين لنا أن أي تنظيم تشريعي لعملية الدعاية الانتخابية يجب أن يتوخى تحقيق الحرية لكافة المرشحين في استخدام وسائل الدعاية التي يجيزها القانون على قدم المساواة ودون تمييز، وتدخل المشرع لتنظيم التمويل المالي للدعاية الانتخابية.

وسوف نستعرض هذه المسائل بشيء من التفصيل في المطالب التالية: المطلب الأول حول المساواة في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية، والمطلب الثاني حول التنظيم التشريعي لاستخدام وسائل الدعاية الانتخابية، والمطلب الثالث حول تدخل المشرع لتنظيم التمويل المالي للدعاية الانتخابية.

---

[1] ديفيد بتيهام وكيفن بولى "مدخل إلى الديمقراطية"، ترجمة احمد رمو ، منشورات وزارة الثقافة في الجمهورية العربية السورية، دمشق ،1997، ص78.

[2] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق ص 522-523 ، وكذلك ماجد راغب الحلو ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الإسكندرية : منشأة المعارف ، 2005 ، ص140.

المطلب الأول: المساواة في استخدام وسائل الدعاية الانتخابية

بالرغم من الآثار الإيجابية المتعددة التي نجمت عن ظهور وسائل الاعلام الحديثة وخاصة المرئية والمسموعة منها بالنسبة للعملية الانتخابية خاصة في جانبها المتعلق بالدعاية للمرشحين حيث أسهمت وما تزال تسهم تلك الوسائل في تقديم مساعدة فعالة لأي مرشح في ترويج مبادئه وبرامجه لدى أكبر قطاع ممكن من هيئة الناخبين، وأدى ظهور تلك الوسائل أيضاً إلى مساعدة الناخب على التعرف الجيد على المرشحين ومن ثم الحكم على صلاحية أي منهم ليس على أساس ما يقول وكيفية صياغته لهذا القول فقط وإنما عن طريق ملاحظة معالم الصدق التي تظهر على تعابير وجهة كذلك وهو الامر الذي نلمسه بصورة واضحة في الشعبية الجارفة التي حققها كيندي أبان المناظرات التلفزيونية التي أجراها مع منافسه نيكسون بمناسبة الانتخابات الرئاسية الامريكية التي أجريت في عام 1960.

أما الآثار السلبية فقد عبر البعض عن قلق واضح عما يمكن أن يترتب على استخدام وسائل الإعلام الحديثة من تلفزيون وإذاعة في عملية الدعاية من آثار سلبية إذ إن الناس عندما يشاهدون المرشح على شاشات التلفزيون أو يسمعونه عبر أثير الإذاعة يفعلون ذلك وهم متفرقون ويفصلهم عن المرشح بعد زمني ومكاني كبيران ومن ثم لا يتاح لهم فرصة مناقشته، ومن ثم أصبحوا مع تلك الوسائل مجرد متلقين او مشاهدين سلبيين وهو الأمر الذي حول العملية الانتخابية إلى ما وصف بسوق للخراف تتم إدارته بواسطة رعاة خبراء في العلاقات العامة[1] ، وتوجد بجانب وسائل الإعلام سالفة الذكر وسائل دعاية أخرى ما يزال لها بريقها بل ويكثر استخدامها حالياً بدرجة كبيرة بسبب إن تلك الوسائل تقليدية ولا يحتاج استخدامها إلى بذل عناء أو مشاق الوصول إلى أجهزة الإعلام.

---

[1] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق ص 522.

وتتنوع أساليب الدعاية التقليدية تنوعا كبيرا ومنها ما هو غير مشروع ويعاقب عليه القانون مثل الرشوة الانتخابية او الشائعات[1] ومنها ماهو غير أخلاقي الا أن مرتكبه ينأى عن الخضوع لنص تجريمي مثل دق الأسافين والقسم وأخذ العهود والوقيعة بين مرشحي الخصوم[2] أما الوسائل المشروعة التي يجيزها القانون فمن أبرزها طبع كتيبات تتضمن إنجازات المرشح، والهدايا الانتخابية، والزيارات الانتخابية، وشرائط التسجيل، والشعارات الانتخابية، والرموز الانتخابية، والكارت الانتخابي، والبيان الانتخابي عبر الإذاعة المسموعة والمرئية وغيرها من وسائل الإعلام[3].

كما توجد بالإضافة إلى ما سبق وسائل أخرى للدعاية مثل الندوات والمؤتمرات والمنشورات والمطبوعات واللافتات والمناظرات الانتخابية والصحافة القومية والمحلية والصحافة الحزبية والاذاعة والتلفزيون القومي والمحلي[4].

---

[1] خليل محسن ، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية ، بيروت، 1975 ، ص 157 .

[2] لجأ إلى أسلوب الوقيعة كل من أحزاب الوفد والعمل والتجمع المصريين حينما قامت تلك الأحزاب بالوقيعة بين المستبعدين من قوائم الحزب الوطني في الانتخابات في عام 1987 وذلك عندما روجت هذا الاستبعاد وقد تم لاعتبارات تتعلق بالمجاملات التي كان من نتائجها أن وضع المرشحين الاكفاء في ذيل القائمة على حد تعبير تلك الصحف.

[3] وتجدر الاشارة إلى أنه توجد بجانب هذه الاساليب أساليب أخرى متميزة منها:

أ-أسلوب الحصار الضاغط والذي يستخدم بغرض إرباك الخصوم لإجبارهم على إصدار قرارات تتماشى ورغبة الطرف الضاغط حيث يتأتى ذلك عندما يوحى هذا الطرف إلى منافسة بالتصرف على نحو معين او عن طريق قيامه بتسريب خبر معين يؤدي لذات النتيجة.

ب-أسلوب المبالغة والتهويل: حيث يعمد بعض المرشحين إلى التهويل او المبالغة من شأن خبر صحيح بقصد إحراج الخصوم وقد حدث ذلك عندما عمد حزب التجمع إلى تناول واقعة الالبان والاغذية الفاسدة بصورة مبالغ فيها إلى حد بعيد بقصد إحراج الحكومة

ج- العزف على الأوتار الحساسة: وينسب إلى المعارضة في مصر أنها أكثر استخداما لهذا الاسلوب حيث تعمد الصحافة التابعة للمعارضة قبيل الانتخابات مباشرة إلى التركيز على إثارة موضوعات تحظى باهتمام من القطاعات العريضة من المجتمع مثل المشاكل الاقتصادية وأزمة الإسكان والبطالة وغيرها مع تزامن هذه الإثارة مع حلول نظرية للتوسل إلى إقناع الناخبين لتغير اتجاهاتهم السياسية.

[4] كمال القاضي، الدعاية الانتخابية ، دون دار نشر ومكان ،1968 ،ص108.

المطلب الثاني: التنظيم التشريعي لاستخدام وسائل الدعاية الانتخابية

سوف يتم تناول هذا الموضوع من خلال الفروع التالية: الفرع الأول في الأردن، والفرع الثاني في فرنسا والفرع الثالث في مصر.

الفرع الأول: التنظيم التشريعي لعملية استخدام وسائل الدعاية في الأردن

قبل البدء بعملية الاقتراع يمنح المرشحون حرية واسعة ليتعرفوا إلى ناخبيهم ويعلنوا لهم مبادئهم وقد عنى المشرع الأردني بتنظيم الدعاية الانتخابية حتى لا تنقلب الحرية إلى فوضى تخل بالأمن وتفسد الانتخاب، فالدعاية الانتخابية وفقاً لقانون الانتخاب الأردني حرة ويسمح لأي مرشح القيام بها من تاريخ ابتداء مدة الترشيح وتستمر لليوم السابق مباشرة لليوم المحدد لإجراء الانتخاب حيث يحظر القيام فيه بأي نوع من أنواع الدعاية الانتخابية وذلك تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في القانون[1].

هذا ويمنع تنظيم وعقد الاجتماعات وإلقاء الخطب الانتخابية في دور العبادة والمعاهد العلمية والأبنية التي تشغلها الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية العامة أو الخاضعة لإشراف الحكومة، وللمرشحين أن يصدروا الإعلانات والنشرات متضمنة أهدافهم والبيانات المتعلقة بخططهم ومناهج عملهم شريطة أن تحمل أسماءهم الصريحة وتعفى هذه الإعلانات والنشرات والبيانات من الرسوم.

هذا وفي كل ما تقدم لا يجوز استعمال شعار الدولة الرسمي كما يمنع استعمال مكبرات الصوت على وسائط النقل في الدعاية الانتخابية. ويحظر نشر أو إلصاق أو وضع أي إعلان أو يافطة أو منشور انتخابي بما في ذلك الصور والرسوم والكتابة على الجدران والمحال الأخرى وتحدد الأماكن المخصصة لها من قبل مجالس الأمانات والمجالس البلدية والقروية في المدن

---

[1] محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في نظام الانتخاب، المرجع السابق، ص 87.

والقرى وللسلطات البلدية والمحلية في أي وقت إزالة أي مخالفة لهذا الحظر على نفقة من تتعلق بهم من المرشحين دون الحاجة إلى إنذارهم، هذا ولا يجوز أن تتضمن وسائل الدعاية الانتخابية التعريض أو الطعن بأي مرشح آخر بصورة مباشرة أو غير مباشرة أو إثارة النعرات الطائفية أو القبلية أو الإقليمية بين فئات المواطنين .

ومن ناحية أخرى يحظر على موظفي الحكومة والمؤسسات الرسمية العامة والسلطات المحلية القيام بالدعاية الانتخابية لصالح أي من المرشحين، كما يحظر على أي مرشح أن يقدم من خلال قيامه بالدعاية الانتخابية هدايا او تبرعات أو مساعدات نقدية أو عينية أو غير ذلك من المنافع أو يعد بتقديمها لشخص طبيعي أو معنوي سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أم بوساطة الغير بقصد التأثير على التصويت، كما يحظر على أي شخص أن يطلب مثل تلك الهدايا أو التبرعات أو المساعدات أو الوعد بها من أي مرشح .

وقد نصت المادة (17/ أ) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت رقم (34 لسنة 2001) وتعديلاته على ما يلي: (تكون الدعاية الانتخابية حرة وفق أحكام هذا القانون ويسمح لأي مرشح القيام بها ابتداء من تاريخ قبول الترشيح) ، كذلك تنص المادة (17/ب) بأنه: (يتعين على المرشح عند ممارسته الدعاية الانتخابية التقيد بما يلي:

1 – الالتزام بأحكام الدستور و احترام سيادة القانون.

2 – احترام حرية الرأي والفكر لدى الغير.

3 – الالتزام بالمحافظة على الوحدة الوطنية وأمن الوطن واستقراره وعدم التمييز بين المواطنين.

4 – الالتزام بعدم إجراء الدعاية الانتخابية في الوزارات و الدوائر و المؤسسات الرسمية العامة.

5- الالتزام بعدم التعرض لأي دعاية انتخابية لغيره من المرشحين سواء بصورة شخصية أو بوساطة أعوانه في حملته الانتخابية.

ج - يمنع تنظيم وعقد الاجتماعات الانتخابية وإلقاء الخطـب الانتخابيـة فـي دور العبـادة و الجامعات والمعاهد العلمية والمدارس الحكومية والخاصة والشوارع العامة وكـذلك الأبنيـة التي تشغلها الوزارات والدوائر والمؤسسـات الرسـمية العامـة أو الخاضـعة لإشـراف الحكومة).

كذلك نصت المادة (18) بفقراتها (ب، ج، د، هـ) من القانون نفسه بأنه: (ب- لا يجوز استعمال شعار الدولة الرسمي في الاجتماعات والإعلانات والبيانات الانتخابية وفي سائر أنواع الكتابات و الرسوم و الصور التي تستخدم في الدعاية الانتخابية كما يمنع لهذه الغاية استعمال مكبرات الصوت خارج القاعات و على وسائط النقل.

ج- يحظر إلصاق أي إعلان وبيان انتخابي أو وضعه على الجدران وأعمدة الهاتف و الكهرباء والأملاك العامة بما في ذلك الصور والرسوم والكتابات وتحدد الأماكن المخصصة لها من قبل مجلس أمانة عمان الكبرى والمجالس البلدية و لهذه المجالس في أي وقت الحق في إزالة أي مخالفة لهذا الحظر على نفقة من تتعلق بهم تلك الملصقات أو الصور لرسوم والكتابات من المرشحين دون الحاجة إلى إنذارهم.

د- لا يجوز أن تتضمن الخطابات و البيانات والإعلانات ووسائل الدعاية الانتخابية المساس بأي مرشح آخر بصورة مباشرة أو إثارة النعرات الطائفية أو القبلية أو الإقليمية أو الجهوية أو العنصرية بين فئات المواطنين.

هـ- يحظر إقامة المهرجانات و التجمعات بالقرب من مراكز الاقتراع و الفرز) .

من خلال النصوص السابقة يتبين بأنه يحق لأي مرشح قبل ترشيحه أن يقوم بدعايته الانتخابية وفق ما يشاء ولكن بقيود عليه احترامها، فعليه أن يلتزم بسيادة القانون وأحكام القانون وأحكام الدستور ويحترم حرية فكر الآخرين وألا يفرق بين المواطنين وأن يحافظ على الوحدة الوطنية والأمن الوطني واستقراره .

وقد قامت أمانة عمان الكبرى بتنظيم الدعاية الانتخابية في العاصمة، حيث تم وضع تعليمات ترخيص وسائل الدعاية والإعلان في منطقة عمان الكبرى رقم (1) لسنة (2006)[1]، وكذلك شروط وتعليمات استخدام يافطات الدعاية الانتخابية التي تم إصدارها بالكتاب رقم (28661/11/8) بتاريخ (2007/10/17)، وبناء على هذه التعليمات فإنه يتوجب على كل مرشح التوقيع على الإقرار والتعهد الخاص بهذه الشروط والتعليمات ودفع مبلغ (2000) دينار لحسن تنفيذ حملة المرشح الانتخابية على أن يعاد له هذا المبلغ بعد الحملة الانتخابية في حالة التزام المرشح بكافة شروط الإقرار والتعهد، كما قامت أمانة عمان بإعطاء مهلة للمرشحين الذين لم يوقعوا على تعهد تعليمات الدعاية الانتخابية، وأوضحت الأمانة بالتعميم الصادر عنها أن لها الحق بإزالة جميع اليافطات واللافتات الدعائية للمرشح المستنكف عن التوقيع خلال ثلاثة أيام من تبليغه على نفقته الخاصة مضافاً إليها (25%) كمصاريف إدارية، وكذلك فإن التعهد هو السبيل الوحيد لإلزام المرشح بمضمونه أي أن بإمكان الأمانة إزالة لوحات وإعلانات المرشحين وفقاً لهذه الإجراءات، وحددت الأمانة المواصفات المطلوبة لليافطات استناداً إلى المادة (18/ج) من قانون الانتخاب لمجلس النواب الأردني المؤقت وتعديلاته رقم (34) لسنة (2001) ، فقررت الأمانة حظر إلصاق أي إعلان أو بيان انتخابي وتحديد المكان المخصص له من قبل مجلس أمانة عمان ، ولمجلس الأمانة الحق في إزالة أي مخالفة لهذا الحظر على نفقة من تتعلق

---

[1] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، الصفحة 4780، العدد 4798، التاريخ 2006/12/17.

بهم تلك الملصقات والصور من المرشحين دون الحاجة إلى إنذارهم، وتتم متابعة الالتزام بهــذه الشروط والتعليمات واتخاذ الإجراءات اللازمة من قبل مديري مناطق الأمانــة، وبمتابعــة مــن مساعد الأمين لشؤون المناطق، ومن بين التعليمات كذلك أنه لا يجوز وضع أي يافطــة علــى المباني بحيث تخفي العناصر المعمارية وأن لا تتجاوز مساحة أي يافطة عــن خمــسة أمتــار مربعة، كما نبهت التعليمات على أن تكون اليافطات مصنوعة من مادة خفيفة، ويــسمح بتعليــق اليافطات على التقاطعات والدواوير، وأن لا تقل المسافة الرأســية وســطح الــشارع باســتثناء اليافطات الممتدة فوق الشارع عن (4.5) متراً أو لا يعبر من تحتها المــشاة أو المركبــات وأن تثبت اليافطات بإحكام على الأعمدة .

كما يحق لوزارة الأشغال العامة والإسكان الأردنية وجميع المجالس البلدية إزالة اليافطات الانتخابية وتحميل أصحابها الغرامات استناداً إلى أحكام قانون الطرق رقم (24) لــسنة (1986) وتعديلاته[1]، وقد طلب رئيس الوزراء الأردني في تعميم أصدره من جميــع مــوظفي الحكومــة والمؤسسات الرسمية والعامة ورؤساء وأعضاء المجالس البلدية الالتزام بأحكام قانون الانتخــاب لمجلس النواب ، ويحظر القانون على الموظفين ورؤساء وأعضاء المجالس البلدية القيام بالدعاية الانتخابية أو استخدام السيارات الحكومية أو الرسمية لصالح أي من المرشحين ويــشدد التعمــيم على التقيد بهذه التوجيهات تحت طائلة المسؤولية، مع ضرورة عدم القيام بالدعاية أو اســتخدام السيارات الرسمية لصالح أي من المرشحين في مقارهم الانتخابيــة أو أعمــالهم فــي الــدوائر الانتخابية المختلفة(2).

---

[1] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، الصفحة 1010 ، العدد 3402 ، التاريخ 1986/6/1.

[2] جريدة الرأي ، الموقع الالكتروني: www.alrai.com ، تاريخ الدخول إلى الموقع: 2007/11/12.

وفي يوم الاقتراع يحظر على المرشح أن يقيم أية احتفالات أو مهرجانات بـالقرب مـن مركز الاقتراع والفرز كما منع القانون المرشح أن يقيم دعايته الانتخابية في المباني الحكوميـة أو التي تحت إشرافها فإنه منع أيضاً أمين عمان ورؤساء المجالس البلديـة ومـوظفيهم وكـذلك موظفي الحكومة أن يقوموا بالدعاية الانتخابية لأي مرشح في مراكز عملهـم، ومـن الأمـور المحظورة أيضاً على المرشح تقديم هدايا أو تبرعات عينية أو مادية أو الوعـد بتقـديمها بعـد الانتخابات كما نصت على ذلك المادة (20) من قانون الانتخاب الأردني.

الفرع الثاني: التنظيم التشريعي لعملية استعمال وسائل الدعاية في فرنسا

يتميز التنظيم التشريعي لعملية الدعاية الانتخابية في فرنسا بما يلي:[1]

1- وجود لجان رسمية خاصة بالدعاية الانتخابية للمرشحين:

أوجب المشرع الفرنسي ضرورة أن تقوم كل دائرة انتخابية بتكوين لجنة خاصة للدعاية الانتخابية وتكون مهمتها تعريف الناخبين بالمرشحين وببرامجهم بصورة محايدة [2]، أما سكرتارية اللجنة فيقوم بها موظف مختار من قبل رئيس البوليس (مدير الامن)، كما يمكن للمرشح او وكيله او المرشحين ووكلائهم المساعدين في أعمال اللجنة على أن يكون رأيهم استشارياً فقط.

ويتم تحديد مقر اللجنة بقرار يصدر من رئيس المحكمة المختصة بالاشتراك مع رئيس البوليس، وللرئيس مع أعضاء اللجنة أن يحصلوا على مصاريف انتقال في حالة ما إذا كان مقر اللجنة خارج مقر إقامتهم وتحدد المصاريف طبقاً للجدول والقانون المنظم لذلك، أما سكرتير اللجنة في كل جولة يحصل على مقابل نقدي يحدد بقرار داخلي من الوزارة المختصة، وذلك كله

[1] كمال القاضي، المرجع السابق، ص108.
[2] كمال القاضي، المرجع السابق ص 108 .

مع مراعاة ما يوجبه القانون من مصاريف تلك اللجنة والتي تكون لازمة للقيام بأعمالها يجب أن تتم الموافقة عليها قبل الصرف من رئيس البوليس، وللمرشحين أو قائمة المرشحين الراغبين في التقدم للترشيح التقدم بطلب إلى رئيس اللجنة في كل جولة انتخابية وقبل ميعاد معين يتم تحديده من رئيس البوليس التابعين له ويجب أن يشتمل هذا لطلب على اسم المطبعة المحددة التي تقوم بطبع اوراق الدعاية للمرشح طبقا للعدد المحدد من قبل اللجنة، ويناط برئيس اللجنة تحديد الاوراق المسموح بطبعها واعدادها ومواصفاته[1] .

ويقدم وكيل المرشح او المرشحين إلى رئيس اللجنة قبل ميعاد معين يحدد بقرار من رئيس البوليس قبل كل جولة انتخابية النماذج المطبوعة بالاضافة إلى عدد من بطاقات الانتخاب على الأقل يكون مساوياً لضعف عدد الناخبين المسجلين في اللجان الانتخابية غير المجهزة بماكينة تصويت ولـــ 20% من الناخبين المسجلين في لجان انتخابية مجهزة بماكينة تصويت.

وإذا تم تسليم هذه الاوراق إلى اللجنة بعد الميعاد المحدد فإن اللجنة غير ملزمة بإرسالها إلى الناخبين.

وبالنسبة للخطابات والبطاقات الانتخابية والرموز والكتابات غير المطابقة للمواصفات القانونية يكون من حق اللجنة رفض استلامها[2].

- تحمل الدولة لعبء نفقات الدعاية:

تتحمل الدولة بصورة مباشرة نفقات الطبع والنشر لإعلانات الدعاية التي يمكن لصقها ونشرها في الأماكن المحددة من قبل الإدارة، أما التي يتم نشرها ولصقها في غير تلك الأماكن فإن نفقات طبعها ونشرها تقع على عاتق المرشح، وقد أوجب المشرع الفرنسي رد المبالغ التي

---

[1] داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، المرجع السابق، ص479 .

[2] عبد الغني عبد الله بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، (1997)، ص143.

أنفقها المرشح على عملية طبع وتعليق الإعلانات التي يقع عبء الإنفاق عليها على عاتق الدولة في حالة تقديم المستندات الدالة على ذلك، مع الأخذ في الاعتبار ألا يتعدى المبلغ الذي يدفع للمرشح أو قائمة المرشحين ناتج عدد المطبوعات في الطباعة والتعليق المحدد بقرار من مدير الامن الصادر بناء على توصيات لجنة خاصة في كل محافظة، ويناط باللجنة سالفة الذكر تحديد تعريفات للطباعة والتعليق مختلفة حسب كل انتخاب على حدة [1].

– المبادئ التي يتعين على السلطات مراعاتها بشأن الدعاية الانتخابية:

أوجب المشرع الفرنسي على السلطات المختصة أن تلتزم وهي بصدد تعاملها مع المرشحين في أي شأن من شؤون الدعاية بالمبادىء التالية: المساواة بين المرشحين في وضع الملصقات الانتخابية ومنحهم تسهيلات على قدم المساواة فيما يخص طباعة الإعلانات وأوراق الدعاية، ومنح كل مرشح الحق في أن يطبع تصريحاته وأقواله على بطاقة معينة شريطة أن تكون تلك البطاقات موحدة في كافة أرجاء الدولة وكذا كفالة الحق لكل منهم في توزيع إعلانات تضمن ميعاد وتاريخ بيانه التلفزيوني وكذلك مكان وزمان ما يزمع عقده من اجتماعات لأغراض انتخابية، وحياد الجهات الإدارية بالنسبة لاستخدام وسائل الدعاية لكافة المرشحين[2].

– مدة الدعاية الانتخابية:

حيث فرق المشرع الفرنسي بخصوص تلك المدة بين الانتخابات التي تجرى لاختيار أعضاء الجمعية الوطنية والانتخابات التي تجري اختيار أعضاء مجلس الشيوخ، فبالنسبة لانتخابات الجمعية الوطنية فقد قررت المادة 164 من قانون الانتخاب أن تبدأ تلك المدة قبل الاقتراع بعشرين يوما قبل الاقتراع، وأوجبت المادة 26 من اللائحة التنفيذية من قانون الانتخاب

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر. ص333

[2] ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، (2005] ، ص 149.

أن تنتهي مدة الدعاية في يوم الخميس السابق على انتخاب الدور الأول أو منتصف ليلة الجمعة الذي يسبق انتخابات الدور الثاني.

أما فيما يتعلق بالانتخابات الخاصة باختيار أعضاء مجلس الشيوخ فقد أجازت المادة 306 من قانون الانتخاب الفرنسي أن تبدأ الاجتماعات الانتخابية للمرشحين من لحظة إعلان قرار دعوة الناخبين من ينوب عنهم للتوجه إلى صناديق الاقتراع لاختيار أعضاء هذا المجلس ويلاحظ أن المادة 311 من قانون الانتخاب قد أوجبت أن يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ في يوم الأحد السابق لصدور القرار الخاص بدعوة الناخبين[1].

– حدود مساندة الغير للمرشح:

أجاز مجلس الدولة الفرنسي للغير سواء أكان شخصاً طبيعياً كالأفراد أم شخصاً معنوياً كالشركات والجمعيات والنقابات المهنية أن يتدخل في الحملة الانتخابية لمساندة المرشح او الحزب الذي يؤيده، ويجوز للشركات والجمعيات والنقابات المهنية أن تدعو أعضاءها لمساندة أي اتجاه من اتجاهات المرشحين، وأن تطلب من أعضائها التصويت لصالحه[(2)].

– حدود تأييد الصحافة للمرشح:

لا يوجد نص تشريعي يمنع الصحافة من تأييد أحد المرشحين ومن ثم يجوز لأي جريدة أن تنحاز إلى أحد الاتجاهات السياسية دون أن يترتب على ذلك الأمر إلقاء المسؤولية عليها من جراء التصرفات غير القانونية التي تنسب لأنصار ذلك الاتجاه الذي تسانده تلك الجريدة[(3)]، غير

---

[1] عبد الغني بسيوني، أنظمة الانتخاب في مصر والعالم، بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1990، ص 155

[2] كامل عفيفي عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، الاسكندرية، منشأة المعارف ، (2002)، ص991.

[3] إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري. الاسكندرية: منشأة المعارف. (2000)، ص100.

أن مجلس الدولة الفرنسي قد وضع قيدين ألزم الصحافة بمراعاتها وهي بصدد مساندتها لبعض الاتجاهات السياسية ويتمثل هذان القيدان في:[1]

أ- توخي حدود الجدل الانتخابي.

ب- إثارة هذا الجدل في وقت يمكن الخصوم أن يقدموا ردودهم على هذا الجدل.

- المسموح به للمرشح في دعايته الانتخابية:

1. عقد اجتماعات انتخابية أو عقد الاجتماعات الانتخابية:

يجري العمل في فرنسا منذ صدور قانون 1881 على السماح للمرشحين بأن يعقدوا اجتماعاتهم الانتخابية قبيل بداية الحملة الانتخابية بصورة رسمية وفي أثنائها وذلك حتى ليلة الاقتراع.

وأوجب المشرع الفرنسي أن يتم هذا الاجتماع في مكان مغلق ويحظر عقد أي اجتماعات انتخابية في الطريق العام او يلاحظ أن الزيارات الانتخابية التي يقوم بها المرشحون لبعض الأحياء لا تعتبر في فرنسا من قبل الاجتماعات التي ينطبق عليها هذا الحظر.

2. تعليق اللافتات أو الإعلانات الانتخابية:

أجاز قانون الانتخاب الفرنسي بموجب المادة 28 منه لأي مرشح بأن يقوم بتعليق لافتة انتخابية على أن يقدم طلب تعليق اللافتات لنفس المسؤولين الإداريين الذين سبق وأن تسلموا طلب الترشيح، وأن آخر ميعاد لتقديم طلب تعليق اللافتات الانتخابية، كما يمكن للمرشحين أن يرسلوا هذه الطلبات إلى العمدة والاسبقية حسب تاريخ وصول الطلب إلى مقر العمودية.

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، المرجع السابق، ص336.

3. طبع وتوزيع أوراق الدعاية:

أجاز قانون الانتخاب الفرنسي لكافة المرشحين طبع وتوزيع اوراق وإعلانات خاصة بالدعاية الانتخابية وذلك مع ضرورة مراعاة ثمة اعتبارات أهمها:[1]

أ- عدم احتوائها لأي سب او قذف اتهامات شخصية.

ب- يجب أن تكون موقعة من قبل المرشح.

ج- يجب ألا توزع بصورة عشوائية تؤدي إلى تراكم بعضها فوق بعض.

د- يجب ألا يتم هذا التوزيع في ليلة او صباح يوم الاقتراع.

هـ- استخدام إنجازات رئيس الجمهورية في عملية الدعاية الانتخابية:

أجاز المجلس الدستوري الفرنسي أن يستخدم مرشحو الحزب السياسي الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية إنجازات الرئيس في عملية الدعاية الانتخابية ولم ير في هذا العمل ثمة ما يشوبه بعدم المشروعية.[2]

و- قيام المرشح بإرسال بطاقات الانتخاب إلى الناخبيين مباشرة، بالرغم من وجود خلاف حول هذه المسألة بسبب أن المشرع قد أناط هذه المهمة بلجنة الدعاية كما أسلفنا القول.

- محظورات الدعاية الانتخابية:

1. حظر الدعاية يوم الانتخاب:

حظر قانون الانتخاب الفرنسي أن يتم يوم الانتخاب أي عملية توزيع أو مساعدة في توزيع نشرات أو منشورات أو أوراق أخرى، وبموجب تعديل تشريعي أجرى في عام 1985

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، المرجع السابق ص 102.

[2] فوزي، صلاح الدين. المجلس الدستوري الفرنسي (قاضي: الدستورية – الانتخابات – الاستفتاءات). القاهرة: دار النهضة العربية(1992). ص 175

حظر القيام بأي عمل من شأنه إذاعة أو العمل على إذاعة كافة الوسائل التي تتخذ صفة الدعاية الانتخابية، وذلك ابتداء من ساعة الصفر (الثانية عشرة من ليلة الاقتراع) [1].

وقد حظر القضاء الفرنسي توزيع أي منشورات او "وثائق أخرى" يوم الانتخاب حتى ولو تم من الغير بدون مقابل مادي[2]، ومن الواضح أن هذا الحظر قد قصد به الحد من الدور المؤثر الذي تقوم به وسائل الدعاية على هيئة الناخبين، ومن ثم يتاح للناخب في ظل هذا الحظر أن يقدم على عملية التصويت بناء على تفكير هادىء ومترو بعض الشيء وذلك بعيداً عن آثار الدعاية التي قد يكون مبالغاً فيها يوم الاقتراع.

2. حظر قيام الموظفين العموميين بالدعاية لمصلحة المرشحين:

حظر قانون الانتخاب الفرنسي أن يقوم أي موظف عمومي سواء من كان من المنتمين للسلطات العامة او المحلية بتوزيع بطاقات الانتخاب، او أن يجهروا بانتمائهم السياسي أو أن يقوموا بتوزيع منشورات لمصلحة أحد المرشحين.

كما ألقى القانون على عاتق الموظف العمومي بأن يلتزم بحدود الاعتدال وهو بصدد قيامه بعملية الدعاية السياسية لنفسه في حال كونه مرشحا والا تعرض للجزاء التأديبي إذا أخل بهذا الالتزام.

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي لا يخضع الاشخاص الذين يتبؤون مناصب عامة كالوزراء مثلاً بالالتزام سالف الذكر باعتبار أن هؤلاء الاشخاص إنما شغلوا هذه المناصب بسبب انتمائهم السياسي.

---

[1] ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، (2005)، ص 155.

[2] عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، الاسكندرية، منشأة المعارف ، (2002)، ص998.

إلا أن القضاء الفرنسي قد ترددت أحكامه في الحالة التي يقوم هؤلاء الاشخاص باستخدام صفاتهم الرسمية في عملية الدعاية، فبعض الأحكام وصفت تلك التصرفات بأنها غير مشروعة والبعض الآخر اعتبرها من قبيل التصرفات المؤسفة دون أن يضفي عليها وصف المشروعية او عدم المشروعية.

3. حظر تدخل الدين في عملية الدعاية الانتخابية:

يحظر قانون الانتخاب الفرنسي تدخل الغير في عملية الدعاية إذا كان من ذوي السلطة العامة أو الخاصة والتي تمكنه من التأثير في الرأي العام، ولذلك أدان مجلس الدولة الفرنسي تدخل الكنيسة أو رجال الدين في عملية الدعاية لمصلحة بعض قوائم المرشحين، أو توسطهم لدى بعض الناخبين بحثهم على التصويت لمصلحة بعض المرشحين.

4. حظر مخاطبة الناخبين بموجب صفة رسمية للمرشح:

وحظر قانون الانتخاب الفرنسي كذلك أن يقوم أي مرشح بمخاطبة جموع الناخبين أو طائفة منهم بغير صفته كمرشح كأن يستخدم صفته مثلاً كعمدة أم رئيس جمعية أو مسؤول مكتب وما إلى ذلك .

وكذلك حظر القانون إجراء أي تحقيقات او أحاديث تلفزيونية موالية او مواجهة ضد بعض المرشحين غير أن القانون قد أقر للصحف بالحق في مساندة بعض المرشحين.

- المحظورات الخاصة بأوراق الدعاية الانتخابية:

تحظر المادة 27 من قانون الانتخاب تعليق لافتات تكون ذات طابع انتخابي تحتوي على خليط من الألوان الثلاثة الخاصة بالعلم الفرنسي وهي الأزرق والأبيض والأحمر، وبالرغم من قيام القضاء الفرنسي بإدانة المرشح في حالة انتهاكه للحظر بتلك المادة لكن الأمر لا يمتد إلى الحكم ببطلان الانتخاب استناداً على هذه المخالفة، كما يحظر على المرشح مخالفة الأحجام التي

يحددها القانون بالنسبة للافتات الدعاية وكذلك إعدادها وألوانها التي يجب ألا توافق ألوان العلم الفرنسي[1]، ويحظر على المرشح تعليق ملصقات في لوحات أخرى غير المخصصة لذلك او بعد انتهاء المدة المحددة قانونا للدعاية، وقد قضت محكمة النقض الفرنسية بأن المطبوعات والملصقات يمكن الطعن عليها أمام القضاء إذا ما شابها أحد العيوب والتي تنال من صدقها ، وقضى المجلس الدستوري (قاضي الانتخابات) بأن استخدام الرموز المعروفة لا يشكل مناورة انتخابية إلا إذا أدى ذلك إلى خداع الناخبين[2].

- إدانة اللجوء إلى وسائل القذف والسب والخداع واستعمال العنف في الدعاية السياسية:

مما لا شك فيه أن الدعاية الانتخابية تتناولها مخالفات وجرائم حسب طبيعة المنافسة وشدة الحماس والعصبية والنزاعات التطرفية والحزبية ومحاولة كل طرف توجيه الاتهام إلى الغير للنيل منه أو مزاحمته في وسائل الدعاية أو الاجتماعات أو المناظرات الانتخابية أو توجيه المنشورات أو الملصقات إلى الخصوم أو الأطراف الأخرى المرشحة التي قد تتناول عبارات قذف وسب في حقهم.

والوضع الطبيعي أن هذه الجرائم التي ترتكب بسبب الحملات الانتخابية الدعائية يطبق عليها القانون الجزائي الوضعي ولكن نظراً لطبيعة هذه الجرائم ولغلبة الطابع الحماسي عليها ولطبيعتها المؤقتة بفترة الانتخابات وأعراضها التنافسية مما يجعل هذه الظروف تحت نظر القضاء عند الفصل في هذه الجرائم التنافسية والتي يغلب عليها حسن النية، ويؤدي ذلك إلى تغاضي القاضي عن عبارات العنف أو بعض ألفاظ الهجاء مما يجعلها سبباً للإعفاء من العقاب

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، المرجع السابق، ص439.

[2] داود الباز ، المرجع السابق، ص492-493.

أو حفظ الدعوى فالمحاولات والحروب الكلامية لا تشكل دائماً مناورات مضادة لسلامة الإجراءات الدعائية.

والمجلس الدستوري يتغاضى عن بعض الأفعال التي تقع خلال فترة الدعاية القريبة من وقت الاقتراع والتي لا يملك فيها المجني عليه أو المذموم بهذه الأفعال الرد على ما نسب إليه ومن هذه الأفعال الآتي: التوزيع المتأخر لأوراق الدعاية الانتخابية التي تحتوي عبارات قذف وسب[1]، و توزيع منشور ليلة الاقتراع يحوي عبارات قذف وذم موجه إلى العضو الذي انتهت مدة عضويته[2].

الفرع الثالث: التنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية في مصر

تنص المادة 11 من القانون رقم 38 لسنة 1972 على أن "تلتزم الاحزاب السياسية وكل مرشح لعضوية مجلس الشعب في الدعاية الانتخابية بالمبادىء التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ 20 من أبريل 1979 وكذلك بالمبادىء المنصوص عليها في المادة الاولى من القانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي وكذلك بالوسائل والأساليب المنظمة للدعاية الانتخابية وبالحد الأقصى للمبالغ التي يجوز إنفاقها عليها وذلك كله طبقاً للقواعد التي يصدر بها قرار من وزير الداخلية، ويعلن قرار وزير الداخلية في جريدتين يوميتين واسعتي الانتشار، وتطبيقاً لذلك النص السابق صدر قرار وزير الداخلية في عام 1984 وعام 1990 بشأن تنظيم الدعاية الانتخابية.

ويتضح من النصوص القانونية وكذلك من القرارات المنظمة لعملية الدعاية أن المرشح المصري قد كفل مبدأ المساواة بين المرشحين في استعمال وسائل الدعاية التي يجيزها القانون

---

[1] عفيفي كامل عفيفي، الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية، الاسكندرية، منشأة المعارف ، 2002، ص999.
[2] ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2005، ص159.

إلا أنه لم يهتم اهتمام المشرع في الدول الرائدة ديمقراطياً بوضع تنظيم قانوني كامل بالدعاية يكفل كافة أغراضها في الحياة السياسية المعاصرة.

- مدة الدعاية الانتخابية:

تنص المادة 22 من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم 73 لسنة 1956 والمستبدلة بالقانون رقم 220 لسنة 1994 على أن: (يعين ميعاد الانتخابات العامة بقرار من رئيس الجمهورية، والتكميلية بقرار من وزير الداخلية، ويكون إصدار القرار قبل الميعاد المحدد لإجراء الانتخابات بخمسة وأربعين يوماً على الأقل)، ويتضح من النص السابق أن المشرع قد أجاز للمرشحين القيام بعملية الدعاية لمدة خمسة وأربعين يوماً على الأقل دون أن يضع حداً أقصى لها.

ويلاحظ أن المشرع المصري لم يحظر القيام بالدعاية يوم الانتخاب مثل نظيره الفرنسي والأمريكي، في حين يمكن ملاحظة التأثير في اتجاهات الناخبين التصويتية والذي يتخذ صوراً متعددة يوم الاقتراع كما يلي:

أ- كثيراً ما يتذرع بعض المرشحين بالدعاية للقيام بأعمال تهدف إلى التأثير على الناخبين سواء أكانت هذه التأثيرات مصدرها شخص المرشح أم بعض أنصاره الذي لا يجد معه الناخب الفرصة الكافية للتفكير بموضوعية قبل الإدلاء بصوته[1].

ب- الحد من ظاهرة تزاحم المرشحين وأنصارهم أمام لجان الانتخاب الذي كثيراً ما كان يشكل عائقاً يحول دون قيام تلك اللجان بأعمالها على الوجه المطلوب بالإضافة إلى ما قد يحدثه هذا

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، الطبعة الثانية، القاهرة، دار النهضة العربية،1994، ص444.

التجمع من إرهاب في نفوس بعض الناخبين وخاصة في المناطق التي يسودها التعصب القبلي أو العائلي.

ج- الحد من أعمال البلطجة التي يقوم بها بعض أنصار المرشحين مستغلين الدعاية لإرهاب الخصوم.

د-الحد من ظاهرة الرشوة الانتخابية التي يقوم بها بعض المرشحين في يوم الانتخاب حيث يعد هذا اليوم الوقت المناسب لتلك الظاهرة.

هـ- كما أن من شأن حظر الدعاية يوم الانتخاب غلق الأبواب كلية أمام بعض المرشحين الذين قد يلجأون إلى استخدام أساليب غير أخلاقية في دعايتهم كالإشاعات مثلاً حيث لا يخفى أن من شأن استخدام تلك الأساليب في اللحظات الحاسمة من العملية الانتخابية عدم إتاحة فرصة كافية أمام الخصم للرد أو تفنيد ما تضمنته تلك الشائعات.[1]

- عقد الاجتماعات الانتخابية:

أجاز قرار وزير الداخلية رقم 6427 لسنة 1990 بأن تنظيم الدعاية الانتخابية لكل مرشح يعقد الاجتماعات الانتخابية في السرادقات التي تقام بتصريح خاص يتم التقدم بطلبه إلى مديرية الأمن قبل الموعد المحدد لإقامته بأربع وعشرين ساعة على الأقل، حيث تتولى مديرية الامن فحص الطلب على ضوء الضوابط والاعتبارات الأمنية الموضوعة لتنظيم إقامة السرادقات ويراعي ألا يتم اجتماع أكثر من مرشح في ذات الوقت في نطاق وشياخة أو حصة واحدة بدائرة القسم او في القرية الواحدة التي تتبع المركز، ومما سبق يتضح أن المشرع قد أوجب على

---

[1] سليمان الغول، الانتخاب والديمقراطية، منشورات أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، الطبعة الاولى، 2003، ص 145.

المرشح لعضوية المجلس النيابية قبل أن يقدم على عقد أي اجتماعات لأغراض الدعاية الانتخابية التقيد بأمرين:

- تنظيم استعمال وسائل تكبير الصوت

أجاز المشرع للمرشحين استخدام السماعات الداخلية في الدعاية الانتخابية والتي لا يتجاوز صوتها مكان الاجتماع الانتخابي ولم يجز استخدام مكبرات الصوت الخارجية.

- تنظيم وضع لافتات الدعاية الانتخابية:

أناط قرار وزير الداخلية سالف الذكر لكل مركز او قسم شرطة مختص بتحديد الأماكن التي يجوز وضع الإعلانات الانتخابية فيها بأشكالها المختلفة، على أن يحظر وضع أية ملصقات أو إعلانات انتخابية على السيارات ووسائل النقل العامة، وللمحافظ المختص أن يأمر بإزالة هذه الملصقات ووسائل الدعاية الأخرى إذا استخدمت بالمخالفة للقانون على نفقة المرشح.

- ما يحظر على المرشحين في الدعاية الانتخابية:[1]

1- يحظر قرار وزير الداخلية سالف الذكر أيضاً أن تتضمن الدعاية الانتخابية أية عبارات أو رسوم أو صور أو أية طريقة أخرى من طرق التعبير إذا كانت تنطوي على الدعوة إلى ازدراء أو كراهية أو مناهضة او رفض المبادىء التي يقوم عليها نظام الدولة الاشتراكي الديمقراطي والمقومات الأساسية للمجتمع المنصوص عليها في الدستور أو المساس بسيادة القانون ويشمل ذلك ما يلي:

أولاً: أية دعوة يكون هدفها كراهية أو مناهضة انتماء مصر للأمة العربية أو التشكيك في التزام الشعب المصري لهذا الانتماء.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري. الاسكندرية: منشأة المعارف. (2000).ص120

ثانياً: النيل من السلام الاجتماعي أو الوحدة الوطنية أو المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين.

ثالثاً: الدعوة إلى أية آراء او أفكار تمس الإيمان بالقيم الدينية او الروحية او نشر أية دعاية مثيرة او أخبار او إشاعات يكون من شأنها المساس بالوحدة الوطنية او تعريضها للخطر.

رابعاً: الدعوة إلى استخدام العنف، أو مقاومة السلطات العامة وذلك لتحقيق أي غرض يتعلق بالدعاية الانتخابية او إجراءات الانتخاب وإعلان النتيجة أو أي غرض آخر.

خامساً: إطلاق أي دعاية مثيرة تتضمن أخباراً أو إشاعات كاذبة عن سلوك وتصرفات المرشحين المتنافسين يكون من شأنها التأثير على موضوعية المعركة الانتخابية ونزاهتها أو إذاعة أو ترويج أية مطاعن تتعلق بالحياة الشخصية للمرشحين وعائلتهم إذا كان من شأنها إثارة الفتن بما يهدد الأمن العام.(1)

ويرى بعض الفقهاء(2) أن التنظيم التشريعي المصري لاستعمال وسائل الدعاية غير فعال ويقترح لإضفاء الفعالية إدخال بعض التعديلات عليه تتمثل في إنشاء جهة إدارية محايدة تناط بها مسؤولية تنظيم الدعاية الانتخابية لكافة المرشحين على قدم المساواة.

- المنشورات المطبوعة: حيث يتعين على كل مرشح أن يسلم ملزمة مطبوعة في حدود عدد معين من الأوراق يتم تحديده من قبل الجهة الإدارية المقترحة بحيث تشمل هذه الملزمة شقين: أولهما يكون خاصاً بالسيرة الذاتية للمرشح، والثاني في تناول برنامج المرشح وتصوره لعلاج مشكلات المجتمع عامة ومشكلات دائرته بصفة خاصة .

- المناظرات الانتخابية العلنية: يناط بالجهة الإدارية المقترحة للقيام بمهام الدعاية بتهيئة مكان مناسب في كل دائرة بحيث يكون صالحاً لعقد مناظرات علنية بين مرشحي الدائرة وذلك خلال

---

1 إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري. الاسكندرية: منشأة المعارف. (2000).ص130

2 ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري. الاسكندرية: منشأة المعارف. (2005)ص159

مواعيد يتم الإعلان عنها مسبقاً على أن يقوم الإعلام الإقليمي بنقل أو تسجيل وقائع تلك المناظرات إلى ناخبي الدائرة.

ولا يمانع هذا الجانب من السماح للمرشحين باستخدام ما يعرف بلافتات الشوارع وذلك بعدة شروط هي:

- سماح الإمكانات بذلك الأمر.

- يتعين أن تذكر كل لافتة أسماء المرشحين ونبذة عنهم من واقع الملازم التي قدموها.

- إخضاع عملية الدعاية باللافتات لإشراف الجهة الإدارية للتأكد من عملية الدعاية بها والا يترتب عليها المساس بالمظهر الجمالي العام للشوارع أو يعيق المرور أو يترتب عليها حفر في الشوارع أو الحوائط أو غير ذلك.

-عقب انتهاء عملية الانتخابات يناط بالجهة الإدارية المختصة بالدعاية والإشراف وإزالة كل تلك اللافتات بصورة تامة من الشوارع.

ويرى الباحث بأن يلزم المشرع المرشحين بإخطار الجهة المشرفة على الدعاية او الجهة الإدارية بكل المطبوعات الصادرة عنه أو المناصرين له وأيضاً عدم وضع أي لافتات أو ملصقات على الأماكن الرسمية أو المصالح الحكومية وفروعها وكذا وسائل النقل العامة وترتيب عقوبة تتناسب مع طبيعة وحجم المخالفة، وأن يكون هناك مكان محدد للإعلانات الانتخابية على أن تدفع رسومها لصالح البلديات.

الفرع الرابع: التنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية في لبنان

حتى قبل ظهور التلفزيون والإذاعة، كانت الدعاية الانتخابية من الهموم التي تشغل المشرع اللبناني بشأن الانتخابات، مما كان يحمله على إدراج بعض الضوابط لهذا الموضوع كي لا يفسد نتيجة إرادة الناخبين[1].

والمشرع اللبناني عالج في قانون الانتخاب لسنة 1960 ما من شأنه أن يضبط هذا الأمر بالنسبة للوسائل الدعائية المتوافرة آنذاك، فقد نص في المادة 62 منه على أن السلطة الإدارية في كل مدينة أو مكان جامع تعين أماكن خاصة لإلصاق الإعلانات الانتخابية طيلة مدة الانتخابات، وتمنع اليافطات في عرض الشارع ، مع إلزام المرشح للانتخابات بإرسال 3 نسخ منها قبل نشرها بـ 12 ساعة على الأقل إلى مكتب البلدية أو القائم مقامية، كما حظرت المادة 63 على موظفي الدولة والبلديات والمختارين توزيع أوراق اقتراع أو مخطوطات أو نشرات لمصلحة أحد المرشحين أو ضده، وحظرت المادة 64 توزيع أية نشرة أو مخطوطة يوم الانتخاب لصالح أو ضد أي مرشح. أما المخالفة لذلك فهي محددة في المادة 66 بالغرامة من 25 إلى 500 ليرة لبنانية (وقد ضوعفت هذه القيم بموجب القوانين اللاحقة 2000 مرة- قانون الموازنة رقم 91/89 والقانون رقم 94/330) [2].

ومما لاحظه اللبنانيون خلال الانتخابات أن هذه الأحكام لم تحترم. فلم يتم رؤية البلديات وقد قامت بتحديد أماكن معينة وكافية للمرشحين لإلصاق صورهم وإعلاناتهم، كي تأتي بعدها وتلومهم وتعاقبهم. فقد كان من المفروض مساءلة المسؤولين عن هذا التقصير أولاً.

---

1 عادل بطرس، المرجع السابق، ص 28.

2 عادل بطرس، المرجع السابق، ص 28.

كما أن القوانين اللاحقة لقانون 1960 لم تلغ النصوص السابق ذكرها بشأن الدعاية الانتخابية، إنما أضافت إليها نصاً هو المادة 10 في القانون رقم 92/154 الذي حظر (بعد تعديله بالمادة 9 من القانون 96/530) على كافة وسائل الإعلام المرئية والمسموعة وعلى المطبوعات غير السياسية " تعاطي الإعلان الانتخابي السياسي خلال الحملة الانتخابية المحددة من تاريخ دعوة الهيئات الانتخابية حتى إجراء الانتخابات وإعلان النتائج النهائية ، تحت طائلة التعطيل والإقفال التام بقرار يصدر عن محكمة المطبوعات في غرفة المذاكرة"[1].

ومع الملاحظة بأن هذا الحظر كان في قانون 92/154 يشمل الإعلان والإعلام الانتخابي السياسي وليس الإعلان فقط، يلاحظ أيضاً أن القانون لم يشر إلى المرجع المخول للتقدم من محكمة المطبوعات بطلب التعطيل والإقفال التام، كما يلاحظ خاصة أن الإعلان الانتخابي المحظور هذا، مورس بشكل مباشر وغير مباشر على السواء، بشكل واسع جداً لفت الأنظار وأوضح للناس أهمية امتلاك وسيلة إعلام تلفزيونية بصورة خاصة دون أن يتحرك أي من الجهات الرسمية[2].

المطلب الثالث: تدخل المشرع لتنظيم التمويل المالي في الدعاية الانتخابية

اعتبر معظم الفقهاء المسألة التي تربط بين السياسة والمال من المسائل الشائكة، فإذا كانت أولى معارك الديمقراطية تهدف إلى التوسع في دائرة المقترعين أما الآن فإن مسألة المساواة بين المرشحين أصبحت مهيمنة مع تدخل عنصر المال بقوة على الساحة الانتخابية[3]، حيث يلعب العنصر المالي دورا غير مجهول فالمعلوم في أي حملة انتخابية فالمعلوم لديه أن وسائل الدعاية

---

[1] عادل بطرس، المرجع السابق، ص ص 28 – 29.

[2] عادل بطرس، المرجع السابق، ص 29.

[3] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر . الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية. (1994). ص448

الانتخابية حاليا تحتاج إلى نفقات باهظة ونظرا لاختلاف وتباين المراكز المالية للمرشحين فإن من شأن ذلك الإخلال بمبدأ المساواة بين المرشحين على نحو غير مشكوك فيه. ومن ثم مست الحاجة إلى ضرورة تدخل المشرع لوضع تنظيم دقيق للعنصر المالي للدعاية، وذلك بالطريقة التي تؤدي إلى كفالة مبدأ المساواة بين المرشحين وتحقق تكافؤ الفرص فيما بينهم[1].

وفي الواقع فقد قام المشرع وهو بصدد تنظيمه لمسألة نفقات الدعاية بدمج مجموعة من الوسائل الحديثة للدعاية داخل قالب من الشرعية الانتخابية لا يمكن للنصوص العامة القديمة إدراكها لسذاجتها وبساطتها وتتجه النصوص الحديثة في هذا المجال إلى تحقيق عدة أهداف:

أولاً: تأمين تمويل أكثر وضوحاً للحملات الانتخابية.

ثانياً: الإسهام في سيطرة أفضل على النفقات.

ثالثاً: تنظيم إجراء ما للتحكم في تناسق عمليات تمويل الحملات الانتخابية.

وهناك ثلاث قواعد تسهم في إضفاء مثل هذا الوضوح على تمويل الحملات الانتخابية، إذ يخضع لقيام المرشحين بالتزام الوفاء بتكاليف الحملة، كما يتم تعيين مصادر التمويل المرخص بها وتحدد قيمة وأشكال النفقات وأي إخلال بهذه الالتزامات ينجم عنه توقيع جزاءات جسيمة ذات طابع انتخابي كإلغاء الانتخاب أو عقوبات ذات طابع مالي كإلغاء الدمغة المحتملة التي تدفعها الدولة للمرشحين وأخيراً عقوبات ذات طابع جنائي في آلة تزوير الانتخابات كالغرامات والحبس[2].

وبعد الاستعراض السابق للاتجاهات التشريعية العامة المنظمة لنفقات الدعاية نلقي فيما يلي بعض الضوء على كيفية تصدي مشرعي الدول لتلك المسألة باعتبارات أخرى مرتبطة

---

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية. الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، (2004).ص 98

[2] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر،المرجع السابق، ص 112.

بالطابع القمعي للنص العام وبالعنصر المتعمد عند اللزوم وذلك كما يلي: الفرع الأول في الأردن ، والفرع الثاني في مصر.

الفرع الأول: تنظيم نفقات الدعاية في الأردن

بالنسبة للمشرع الأردني يلاحظ بأن قانون الانتخاب الأردني لم يقرر أي جزاء على تجاوز المرشح للحد الأقصى لنفقات الحملة الانتخابية مثل الحرمان مثلاً من الاسترداد الجزافي لنفقات الحملة الانتخابية كما فعل المشرع الفرنسي أو جزاء آخر مثل سقوط العضوية أو عدم الصلاحية للترشح، ويعتبر ذلك حسب وجهة نظرنا أحد النقائص أو العيوب التي يجب تفاديها من قبل المشرع لما لذلك من تأثير على العملية الانتخابية، حيث يمكن للمرشح أن يخالف قواعد التمويل المالي للحملة الانتخابية، وهذا حسب رأينا يعد كذلك قصورا في التشريع الأردني، يضاف إلى ما يتخلل نصوص قانون الانتخاب الأردني من نقائص في مجال الرقابة على إيرادات المرشح والمتعلقة بالتبرعات التي يتلقاها المرشح والتي لم ينظمها المشرع بالقدر الذي يسمح بممارسة رقابة فعلية عليها.

الفرع الثاني: تنظيم نفقات الدعاية في مصر

نالت مسألة نفقات الدعاية في مصر أهمية خاصة من المشرع وخاصة مع عودة التعددية الحزبية إلى البلاد في عام 1977 حيث حرص المشرع على وضع سقف أعلى للإنفاق على الدعاية إلزام المرشحين بمراعاته وذلك منذ أول انتخابات أجريت في ظل التعددية في عام 1979 حيث حدد هذا السقف بـــ 500 جنيه وذلك بموجب قرار وزير الداخلية رقم 951 لسنة 1979 بشأن الدعاية الانتخابية.

وقد عمد المشرع المصري إلى رفع قيمة هذا السقف ليتناسب مع الأوضاع الاقتصادية التي تجري الانتخابات في ظلها، ففي الانتخابات التي أجريت في عام 1984 حدد هذا السقف

بـــ 1000 جنيه ارتفع في الانتخابات التي أجريت في عام 1990 إلى 5000 جنيه للمرشح المستقل و 20.000 جنيه بالنسبة للدعاية الحزبية.

وتأكيداً لأهمية مسألة نفقات الدعاية فقد أكد تقرير اللجنة الخاصة المشكلة من أعضاء مجلس الشعب للرد على بيان الحكومة على أهمية الالتزام بالسقف الأعلى للإنفاق على الدعاية الانتخابية تحقيقا لتكافؤ الفرص بين جميع المرشحين.[1]

ويتبين من مطالعة الأحكام الخاصة بنفقات الدعاية الانتخابية في مصر مدى قصور التنظيم الحالي لها على الوجه الأكمل على النحو الذي قامت به معظم الدول وعلى نحو ما تم رؤيته عند دراسة هذه المسألة في بعض تلك الدول حيث لم يتضمن القانون مباشرة الحقوق السياسية 73 لسنة 1956 تنظيماً لهذه المسألة فقد اكتفى المشرع المصري بتنظيم جانب واحد فقط من جوانب متعددة ذات صلة بنفقات الدعاية ويتمثل هذا الجانب في وصفه سقفاً أعلى للانفاق لأغراض الدعاية ألزم المرشح به وأحال أمر تحديدها إلى اللائحة التنفيذية وهذا التنظيم محل نظر كما تغاضى المشرع عن الجوانب الأخرى ذات الصلة والتي من أهمها التبرعات وإدارة حسابات الحملة وكيفية مراقبتها والجزاءات الجنائية، وهو الأمر الذي أفرغ النص الحالي من مضمونه ومن ثم أفقد التنظيم للفاعلية المطلوبة وحال دون تحقيق الأغراض المرجوة منه[2].

ولذا يقترح الباحث أن يتم تنظيم تلك المسألة تنظيماً متكاملاً على أن يراعى التناسب بين الحد الأقصى للمبالغ المسموح بها لكل مرشح لإنفاقها بهدف الدعاية لتتناسب مع عدد الأعضاء المنتمين لكل حزب ، وكذلك حظر تلقي أي تبرعات من أية دولة أجنبية أو من الأشخاص الذين ينتمون بجنسيتهم إلى دولة أجنبية وكذلك من المؤسسات الاجتماعية والدينية ومن الأموال العامة.

---

[1] سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصف، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر،المرجع السابق ،ص 120.

[2] سليمان الغول، المرجع السابق، ص150.

3- يجب أن يلقى على عاتق كل مرشح أن ينيط مهمة إدارة الجانب المالي من دعايته الانتخابية إلى أحد المحاسبين المعتمدين ويتعين على المجلس المعين أن يقوم بإعداد تقرير وافٍ يحوي بيانات دقيقة عن مصادر تمويل الحملة وبنود الإنفاق وقيمة ما تلقاه المرشح من تبرعات من الغير مع ذكر بياناته الشخصية ويجب أن يقدم هذا التقرير إلى مكتب المدعي العام الاشتراكي للتأكد من عدم قيام المرشح بارتكاب ثمة مايخالف القانون في هذا الشأن.

4- يجب أن يتضمن قانون الانتخاب نصا جزائيا في حالة ارتكاب المرشح لأي انتهاك للقواعد القانونية المنظمة لنفقات الدعاية وأن تكون تلك الجزاءات رادعة بالقدر المطلوب مع الاستعانة بالتشريعات للدول في هذا المضمار مع مراعاة الظروف الاجتماعية والاقتصادية حتى تتلاءم التشريعات مع ظروف المجتمع.

المبحث الثالث: الرقابة القضائية على تنظيم الدعاية الانتخابية

تخضع كافة عناصر الدعاية الانتخابية لمراقبة اللجنة الوطنية للانتخابات، ولا يجوز لغير أعضاء اللجنة الاطلاع على بيانات إنفاق المرشحين إلا بحكم قضائي، وتعد عملية الرقابة على الإنفاق من أهم ضمانات نزاهة الانتخابات وشرعيتها، وهى من أهم وسائل تقييد ظاهرة الاستخدام المفرط للمال في العملية الانتخابية. ويلتزم المرشحون بتقديم البيانات والمستندات التي تطلبها اللجنة. [1].

ورغم صعوبة المراقبة الكاملة والمستمرة لكافة عناصر الإنفاق وتمويل الحملة الانتخابية، إلا أن تطور نظم الاتصالات وقواعد البيانات قد تساعد على الرقابة الفعالة على سقف الإنفاق ومصادره وصوره، مثل إلزام المرشح بإتمام تعاملاته المالية المتعلقة بالحملة من خلال حساب بنكي مخصص لهذا الغرض مع إعفائه من الرسوم الاعتيادية على التعاملات في هذا الحساب،

---

[1] زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، الطبعة الأولى سنة 2006، ص 445.

وكذلك التنسيق مع البنوك لإتاحة المعلومات إلى اللجنة الوطنية حول تصرفات المرشحين من هذا الحساب، وهناك أيضا ضرورة للتنسيق بين اللجنة الوطنية وأجهزة الدولة الضريبية والمحاسبية والإدارية خلال مدة الدعاية الانتخابية [1].

وسوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية: المطلب الأول حول الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في الأردن، والمطلب الثاني حول الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في مصر.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في الأردن

في الأردن وجدت محكمة العدل العليا في موضوع الدعاية الانتخابية في قرارها رقم (1994/68) [2] أنه:(تختص المحكمة بالطعن بالقرار الصادر عن وزير الداخلية والقاضي بعدم موافقته على طلب حزب جبهة العمل الإسلامي بإقامة المهرجانات الخطابية خلال الدعاية الانتخابية ، لأنه يشكل قراراً إدارياً تنفيذياً نهائياً يحظر فيه إقامة المهرجانات والاجتماعات للدعاية الانتخابية مما يؤثر على مركز المستدعي القانوني كحزب سياسي له قانوناً حرية إقامة المهرجانات وعقد الاجتماعات وإلقاء الخطب بما يتعلق بعملية الدعاية الانتخابية ، ويستفاد من أحكام المواد (1/15) و(1/16) من الدستور الأردني والمادة (60) من قانون الانتخاب رقم (22) لسنة (1986) الساري المفعول في ذلك الوقت أن الدعاية الانتخابية للأفراد والأحزاب السياسية حرة بجميع الوسائل والطرق باستثناء ما ورد عليه الحظر، ويتفق مع التشريعات النافذة الطلب المقدم من الحزب المستدعي لوزير الداخلية في إقامة المهرجانات الخطابية ، إذ إنه لا

---

[1] سليمان الغول، الانتخابات والديمقراطية، منشورات أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، الطبعة الأولى، 2003، ص 155.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم (1994/68) ، مجلة نقابة المحامين ، العددان (1-2) ، عمان ، (1995) ، ص 134 ، ورد في نعمان أحمد الخطيب (2001) ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً 1972 – 1997 ، الطبعة الأولى – الإصدار الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ، عمان ، ص 141.

يخل بالغاية المقصودة من قانون الاجتماعات العامة رقم (53/60) الساري المفعول في ذلك الوقت وقانون الانتخاب ، وليس بها ما يخول وزير الداخلية صلاحية الحظر العامة لإقامة المهرجانات والاجتماعات وإلغاء الخطابات السياسية للدعاية الانتخابية، وعليه تعتبر المحكمة القرار المطعون فيه مخالفاً لأحكام الدستور والقانون لما تضمنه من حظر عام على إقامة المهرجانات والاجتماعات الانتخابية وقيداً على الحريات) .

كما جاء في قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1993/271 أنه: (يستفاد من أحكام المواد 15/ 1 و 16/ 1 من الدستور والمادة 60 من قانون الانتخاب رقم 22 لسنة 1986 ان الدعاية الانتخابية للأفراد والأحزاب السياسية حرة بجميع الوسائل والطرق باستثناء ما ورد عليه الحظر)[1] .

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الدعاية الانتخابية في مصر

في حكم محكمة القضاء الإداري بالجلسة المنعقدة علناً في يوم الثلاثاء الموافق 2002/4/16 في الدعوى رقم 6460 لسنة 56 ق، وتلخص الوقائع في أن المدعي أقام الدعوى الماثلة بصحيفة موقعة من محام مقبول، أودعها قلم كتاب المحكمة في 1996/5/21، وطلب في ختامها الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه، مع إلزام جهة الإدارة المصروفات(2) .

وذكر المدعي شرحاً للدعوى، أنه بتاريخ 1996/5/2 علم بوصول خطاب من المدعى عليها الرابعة تضمن ضرورة تسديد مبلغ 1500 (ألف وخمسمائة جنيه) على سند

---

[1] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1993/271 بهيئتها العامة بتاريخ 1993/10/28 المنشور على الصفحة 88 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1994/1/1، ومنشورات مركز عدالة، عمان .

[2] حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان، المرجع السابق، ص ص 419 – 420.

أنها مستحقة لها نظير قيامها بإزالة الملصقات الخاصة به حيث إنه كـان مـن المرشـحين لعضوية مجلس الشعب عام 1995.

ونعي على القرار صدوره مخالفاً للواقـع ومـشوباً بـالانحراف بالـسلطة لتأديـب المرشحين المستقلين، ولم يتم ثمة لصق لإعلانات من جانبه بناء على التعليمات من الجهات الأمنية التي صدرت لهم.

وخلص المدعي إلى طلب الحكم له بطلباته السالف ذكرها في صدر الوقائع.

وقد نظر الشق العاجل بجلسات المحكمة على الوجه المبـين بمحاضـرها، وبجلـسة 1996/6/18 قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحـضيرها وإعـداد تقرير بالرأي القانوني.

وقد قامت هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة حيـث قـدم المـدعى حافظة مستندات، وقد قدمت الهيئة المدعى عليها حافظة مستندات وقد أعـدت هيئـة مفوضـي الدولة تقريراً بالرأي القانوني ارتأت فيه الحكم: أولاً بعدم قبول الدعوى بالنسبة لمحافظ الجيـزة لرفعها على غير ذي صفة وبقبول الدعوى شكلاً وببطلان مطالبة الهيئة المدعى عليها للمـدعى بالمبلغ محل المطالبة على النحو المبين بالأسباب مع إلزام جهة الإدارة بالمصروفات.

وقد حددت المحكمة جلسة 2002/3/5 وفيها قررت المحكمة مد أجل النطق بالحكم بجلسة اليوم مع التصريح بالإطلاع وتقديم مذكرات ومستندات خلال ثلاثة أسابيع وخلال الأجل أودعت الجهة المدعى عليها مذكرة بدفاع طلبت في ختامها الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها على غيـر ذي صفة بالنسبة للمدعي عليهما الأول والثاني وإلزام المدعي بالمصروفات ، وقد صدر الحكـم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

وبعد إطلاع المحكمة على الأوراق وسماع الإيضاحات، وبعد المداولة قانوناً. ومن حيث أن حقيقة طلبات المدعي- وفقاً للتكييف الصحيح لها- الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ وإلغاء قرار الهيئة العامة لنظافة الجيزة بإلزامه بدفع مبلغ 1500 جنيه قيمة إزالة الملصقات الخاصة بالدعاية الانتخابية لانتخابات مجلس الشعب عام 1995 ، ما يترتب على ذلك من آثار وإلزام الجهة الإدارية بالمصروفات.

ومن حيث إن الهيئة العامة للنظافة والتجميل بالجيزة يمثلها رئيسها في مواجهة الغير وأمام القضاء- فإن الدفع المبدى من الحاضر عن المدعي عليهما الأول والثاني بعدم قبول الدعوى لا يكون قائماً على سند من الواقع والقانون، وتقضى المحكمة بقبوله ، ومن حيث إن الدعوى قد استوفت سائر أوضاعها الشكلية والإجرائية فإنها تكون مقبولة شكلاً.

ومن حيث إن الفصل في موضوع الدعوى يغني عن الفصل في الشق العاجل منها ، ومن حيث إنه عن موضوع الدعوى فإن المادة (2) من القانون رقم 66 لسنة 1956 في شأن تنظيم الإعلانات- تنص على أن " لا يجوز مباشرة الإعلان إلا بعد الحصول على ترخيص في ذلك من السلطة المختصة". وتنص المادة (4) من القانون سالف الذكر على أن: يعفى من الحصول على الترخيص (1) ط – الإعلانات الانتخابية.

ي- على أنه لا يجوز مباشرة الإعلانات المشار إليها في البنود الثلاثة الأخيرة إلا بعد موافقة السلطة المختصة طبقاً للشروط وفي المدة التي يحددها لذلك ويتعين إزالتها وإعادة الحال إلى ما كانت عليه خلال ثلاثة أيام من انتهاء المدة المحددة.

وتنص المادة (8) من ذات القانون على أن: (كل من باشر إعلاناً أو تسبب في مباشرته بالمخالفة لهذا القانون والقرارات المنفذة له- يعاقب بغرامة لا تقل عن... وفي جميع الأحوال يقضي بإزالة الإعلان... فإذا لم يقم..) .

ومن حيث إن المستفاد مما تقدم أن الإعلان هو كل وسيلة أو تركيبة أو لوحة تصنع من أية مادة وتكون معدة للعرض أو النشر بحيث يمكن مشاهدتها من الطرق أو بداخل أو خارج وسائل النقل العام وقد حظر المشرع مباشرة الإعلانات إلا بعد الحصول على ترخيص من السلطة المختصة وأعفى بعض الإعلانات من شرط الحصول على ترخيص كما حدد لبعض صور الإعلانات ضرورة الحصول على موافقة السلطة المختصة، طبقاً للشروط وفي المدة التي يحددها ومنها الإعلانات الانتخابية وقد تضمنت أحكام القانون رقم 66 لسنة 1956 – تجريم مخالفة أحكامه ورخص للسلطة المختصة تنفيذ الأحكام الجنائية بإزالة المخالفات على نفقة المخالف حال عدم قيامه بتنفيذ الأحكام الصادرة ضده، وهو ما يقطع بأن إلزام المخالف بنفقات إزالة المخالفات عن الإعلانات لاحق لصدور حكم بإزالة الإعلان وإلزام المخالف برد الشيء إلى أصله.

وقد صدر قرار محافظ الجيزة رقم 1651 لسنة 1995 بتنظيم الدعاية الانتخابية قد تضمن إلزام طالب الإعلان بسداد مبلغ ألف جنيه كتأمين تحت حساب إزالة المخالفات كما حددت الهيئة المدعى عليها جهة منح الترخيص للإعلانات.

ومن حيث إن الثابت من أوراق الدعوى- أن المدعي كان مرشحاً لانتخابات مجلس الشعب- وأن الهيئة المدعى عليها قد حددت مبلغ 1500 جنيه- قيمة إزالة المخالفات- وذلك دون صدور حكم قضائي يقضى بإزالة هذه المخالفات ثم ثبوت امتناع المدعى عن تنفيذ الحكم ، وتكون الإجراءات التي اتخذتها الهيئة المدعى عليها قد تمت بالمخالفة لأحكام القانون فضلاً عما تضمنه من اعتداء على سلطة القضاء الذي ناط به المشرع دون سواه تقرير مخالفة المخالفة، ويضحى من ثم طلب المدعى بإلغاء القرار قائماً على سند صحيح من الواقع والقانون، ومن حيث إن من يخسر الدعوى يلزم بمصروفاتها عملاً بحكم المادة 184 مرافعات.

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذي صفة بالنسبة للمدعى عليهما الأول والثاني وبقبولها شكلاً وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار وألزمت الهيئة المدعى عليها بالمصروفات.

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري المصرية بالجلسة المنعقدة علناً في يوم الثلاثاء الموافق 2003/2/1 في الدعوى رقم 124130 لسنة 57 ق ، قررت المحكمة المبادئ القانونية التالية: إن حق الترشيح من الحقوق الدستورية المقررة للمواطنين والتي أوجب الدستور على الدولة كفالتها له على قدم المساواة- الترخيص الدستوري للمشرع بتنظيم هذا الحق يستوجب وضع القواعد التي تمكنهم من ممارسته والوصول إلى جماهير الناخبين لعرض مقترحاتهم وبرامجهم الانتخابية أملاً في الحصول على أصواتهم داخل صناديق الاقتراع- يتعين على جهة الإدارة حال تنفيذ أحكام القوانين المنظمة لهذا الحق ألا تعصف به أو تنتقص من مقداره بما صدر من قرارات تصدر بإجراءات هذه الانتخابات[1].

لا يجوز لجهة الإدارة أن تصدر قرارات تؤثر سلباً في قدرة المرشحين على عرض برامجهم سواء من حيث الوقت المحدد لهم أو حريتهم في الاتصال بالناخبين وإلا كان ذلك إهداراً لحق دستوري لا تستقيم بدونه الحياة النيابية في مصر ولا تؤتي ثمارها المأمولة.

وتتلخص الوقائع في أن المدعي أقام هذه الدعوى بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ 2003/2/26 يطلب في ختامها الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أن تنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار ومنها وقف إجراء الانتخابات التكميلية بالدائرة (16) دائرة قسم الموسكى/ عابدين بالقاهرة والمحدد لإجرائها يوم الأحد الموافق 2003/3/2.

---

[1] حسن محمد هند، منازعات انتخابات البرلمان، المرجع السابق، ص ص 424 – 425.

وتتلخص عناصر الدعوى- حسبما أورد في صحيفتها- إلى أن وزير الداخلية أصدر في 2003 /2/17 قراره بتحديد يوم 2003/3/2 موعداً لإجراء الانتخابات التكميلية لعضوية مجلس الشعب عن الدائرة (16) بمحافظة القاهرة ومقرها قسم شرطة الموسكي/ عابدين، والمدعي أحد المرشحين لخوض هذه الانتخابات، ويرى المدعي أن تحديد الموعد على هذا النحو جاء مخالفاً لصحيح القانون بركيزة من أن المادة (22) من القانون رقم 73 لسنة 1956 أوجبت إصدار بتحديد هذا الميعاد بثلاثين يوماً على الأقل، على حين صدر القرار الطعين قبل الميعاد المحدد لإجراء الانتخابات التكميلية موضوع الدعوى الماثلة بثلاثة عشر يوماً فقط وهو ما يهوي بهذا القرار إلى الانعدام لمخالفته الصارخة للقانون، واستطرد المدعي أن المقصود من وراء القرار المطعون فيه عدم إعطاء الوقت للمرشحين وخاصة مرشحي المعارضة لإجراء الدعاية الانتخابية ولإفساح الطريق أمام مرشحي حزب الحكومة للفوز في هذه الانتخابات، وانتهى المدعي إلى طلباته المتقدم بيانها.

ونظرت الدعوى بجلسة اليوم 2003/3/1 وفيها قدم محامي الحكومة حافظة طويت على المستندات المثبتة على غلافها ، ومذكرة دفع فيها بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري واحتياطياً طلب الحكم برفض الدعوى، وقدم وكيل المدعى حافظة طويت على عدد من جريدة الجمهورية، وقررت المحكمة حجز الدعوى ليصدر فيها الحكم في آخر جلسة اليوم حيث صدر هذا الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه لدى النطق به.

بعد الإطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة ، ومن حيث إن المدعي يطلب الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار وزير الداخلية رقم 3390 لسنة 2003 بتحديد موعد إجراء عملية انتخاب عضويته لمجلس الشعب عن الدائرة السادسة عشرة ومقرها قسم شرطة عابدين بمحافظة القاهرة، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ومن حيث إنه عن الدفع المبدئي بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، فإنــه غيــر قائم على سند من صحيح القانون وتقضي المحكمة برفضه.

ومن حيث إن الدعوى قد استوفت أوضاعها الشكلية والإجرائية. فإنهــا تكــون مقبولــة شكلاً.

ومن حيث إنه عن الشق العاجل- فإن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه يلزم لوقف تنفيذ القرار توافر ركنين مجتمعين أولهما أن يستند الطلب إلى أسباب جدية، وثانيهما أن يترتــب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها.

ومن حيث إنه عن ركن الجدية- فإن المادة (62) من الدستور تنص على أن:(للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمته فــي الحيــاة العامة واجب وطني).

وتنص المادة (22) من القانون رقم 73 لسنة 1956 بتنظيم مباشرة الحقــوق الــسياسية مستند له بالمادة الثانية من القانون رقم 167 لسنة 2000 على أن: (يعــين ميعــاد الانتخابــات العامة بقرار من رئيس الجمهورية ، والتكميلية بقرار من وزير الداخلي، ويكون إصدار القــرار وفق الميعاد المحدد لإجراء الانتخابات بثلاثين يوماً على الأقل).

ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن حق الترشيح من الحقوق الدستورية المقــررة للمــواطنين والتي أوجب الدستور على الدولة كفالتها له على قدم المساواة والترخيص الدســتوري للمــشرع بتنظيم هذا الحق يستوجب وضع القواعد التي تمكنهم من ممارسته والوصــول إلــى جمــاهير الناخبين لعرض مقترحاتهم وبرامجهم الانتخابية أملاً في الحصول على أصواتهم داخل صناديق الاقتراع، كما يتعين على جهة الإدارة تنفيذ أحكام القوانين المنظمة لهذا الحق ألا تعصف بــه أو تنتقص من مقداره بما صدر من قرارات تؤثر سلباً في قدرة المرشحين على عــرض بــرامجهم

سواء من حيث الوقت المحدد لهم أو حريتهم في الاتصال بالناخبين وإلا كان ذلك إهـداراً لحـق دستوري لا تستقيم بدونه الحياة النيابية في مصر ولا تؤتي ثمارها المأمولة.

ومن حيث إن البين من ظاهر الأوراق أن المشرع قد حدد في قانون مباشـرة الحقـوق السياسية ميعاداً لإجراء الانتخابات واشترط ألا تقل المدة المحددة لإجراء الانتخابـات التكميليـة عن ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية، وإذا صدر قرار وزيـر الداخليـة فـي الدعوى- حسب الظاهر من الأوراق- في 2003/2/16 وحـدد موعـداً لإجـراء الانتخابـات التكميلية بدائرة عابدين والموسكى يوم الأحد 2003/3/2 بما يعني أن المدة بين صدور القـرار المذكور والنتائج لا تزيد على أربعة عشر يوماً الأمر الذي يكون معه هذا لقرار قد أهدر الـنص القانوني الواجب الاحترام ويضحى طلب وقف تنفيذه قائماً على سند جدي يبرره.

ومن حيث إنه عن ركن الاستعجال فهذا متوافر بدوره في هذا الطلب بحسبان أن الأمـر متعلق بحق دستور هو حق الترشيح والانتخابات وهو حق واجب الحماية والدعوى المتعلقة بـه مستعجلة بطبيعتها سيما وأن الانتخابات المطعون عليها محدد لها باكر الأحد 2003/3/2.

ومن حيث إنه لما كان ما تقدم، وإذا استوى طلب وقف التنفيذ على ساحته فقد بات لازماً الحكم بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ومن حيث إن من يخسر الدعوى يلزم بمصروفاتها (م 184 مرافعات)، ومن حيـث إن هذا الحكم قد توافر له مناطق إعمال المادة 286 مرافعات.

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم 3390 لسنة 2003 مع ما يترتب على ذلك من آثار وألزمت الجهة الإدارية مصروفات هذا الطلب، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلانه، وبإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني في موضوعها.

الفصل الثامن

دور الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الإقليمية والدولية في الرقابة على الاجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

تعد الانتخابات أحد أهم مقومات وأسس نظام الحكم الصالح والحياة الديمقراطية، وتعد الوسيلة التي يستطيع المواطنون من خلالها حماية حرياتهم وحقوقهم المدنية، كما أنها تعزز من مشاركة الناس في صنع القرار وتؤدي بالتالي إلى انتقال المجتمع على هذا الصعيد من مرحلة البيروقراطية والمركزية والتعيين إلى حالة المشاركة والاختيار للقيادة الأكفأ من خلال صندوق الاقتراع، وإجراء الانتخابات سيسهم في إنهاء حالة الجدل والاحتقان السياسي والاجتماعي المتراكم لدى الناس في المجتمع بسبب غياب التجديد الديمقراطي.

والانتخابات باعتبارها أحد مظاهر السيادة بمفهومها الحديث، تعطي الفرصة لمأسسة نظام الحكم على أسس ديموقراطية عريضة تعتمد توسيع قاعدة نظام المشاركة السياسية في الحكم لكل أفراد الشعب ومن خلال منظماته غير الرسمية التي صارت شريكاً فاعلاً في آلية الحكم وتحديد أهدافه، لذا فإن إحدى وظائف منظمات المجتمع المدني هي تقوية الناس وتوعيتهم ليتولوا الدفاع عن مصالحهم، وهذا لا يتم إلا إذا تم العمل على بناء دور منظماتي يقوم على ترسيخ مبادئ الديمقراطية والمواطنة واحترام حقوق الإنسان وتحصينها من خلال توعية وتعريف الناس بحقوقهم وتأطيرهم للدفاع عنها من خلال دور عملي، يتم فيه حشد وتجنيد مراقبين ومتطوعين يتم تأهيلهم وتدريبهم من أجل إيجاد فرق عمل محترفة ومتمرسة وفاعلة، لتراقب سير عملية الانتخاب من ألفها إلى يائها .

وقد ازدادت أهمية دور الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الإقليمية والدولية في الرقابة على الانتخابات، لضمان نزاهة وشفافية الانتخابات التي تجري في المجتمع من جهة ومن أجل تكريس احترام إرادة الشعب من جهة أخرى ، وسوف يتم تناول موضوع دور الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الإقليمية والدولية في الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ضمن المباحث التالية: المبحث الأول حول دور الرأي العام في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ، والمبحث الثاني حول دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ، والمبحث الثالث حول دور المنظمات الإقليمية والدولية في مراقبة الاجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

المبحث الأول: دور الرأي العام في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، المطلب الأول حول تعريف الرأي العام، والمطلب الثاني حول التنظيم القانوني لاستطلاعات الرأي العام السياسي في الانتخابات النيابية، والمطلب الثالث حول دور وسائل الإعلام في التعبير عن الرأي العام السياسي في الانتخابات النيابية.

- المطلب الأول: تعريف الرأي العام

لقد ذهب الفقيه ويلسون (Wilson) إلى أن الرأي العام هو مصطلح يدل على أمرين، أولهما: وجود مبادئ معينة للإنسان يستخلص منها حق الأغلبية في الحكم وإدارة شؤون الدولة طالما أنها تعمل في إطار العدالة، وثانيهما: أن طبيعة البشر توجب ضرورة وضع ضوابط من شأنها الحيلولة بين الرأي العام من جهة وانتهاك العدالة من جهة أخرى ، كما رأى كودلي

(Codley) أن الرأي العام هو عبارة عن عملية عضوية لا مجرد اتفاق حيال مسألة من المسائل الراهنة، وعبّر الفقيه ديسي (Dicey) عن الرأي العام بقوله أنه ما هو إلا مجموعة من التيارات والاتجاهات التي تلتقي معاً بالنسبة لأمر قابل للمناقشة ، ويرى الدكتور صلاح الدين فوزي أن الرأي العام هو ترجمة للاتجاه العام للأفكار السائدة في وقت ما حيال قضية ما سياسية أو اجتماعية أو ثقافية أو اقتصادية ، وترى الدكتورة سعاد الشرقاوي أن استطلاع الرأي العام ما هو إلا محاولة للتعرف على الرأي العام في قضية من القضايا عن طريق توجيه أسئلة مباشرة إلى جمهور معين لاستطلاع رأيهم في هذه القضية واعتبار وجهات نظر هذا القطاع من الجمهور هي وجهة نظر الجمهور بكامله ، ويرى الدكتور رمزي الشاعر أن الرأي العام هو اجتماع كلمة أفراد الشعب على أمر معين تجاه مشكلة معينة أو حادث ما وذلك في حالة انتمائهم إلى مجموعة اجتماعية واحدة[1].

ورغم أن اصطلاح الرأي العام حديث الظهور، إذ لم يعرف إلا في القرن الثامن عشر إبان الثورة الفرنسية على لسان جاك نيكر (Jacques Necker) الذي كان وزيراً للمالية في عهد حكومة الملك لويس السادس عشر، حيث استخدمه للتعبير عن التحكم في سلوك المستثمرين في بورصة باريس، وامتداد جذور اصطلاح الرأي العام إلى العصور القديمة ، فقد أشارت إليه الفلسفات المصرية والآشورية واليونانية والرومانية مستخدمة مصطلحات إرادة الأمة أو مشيئة الشعب أو الروح العامة أو صوت الشعب أو الشعور العام أو صوت الجماهير وما إلى ذلك ، فقد تولدت أهمية معرفة الرأي العام عن طريق استطلاع الرأي العام وقياسه بشكل لافت في القرن العشرين ، ولعل هذا الأمر له مبرراته السياسية في المقام الأول ، فالحكومات تسعى إلى

---

[1] صلاح الدين فوزي (1992) ، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي – دراسة مقارنة ، القاهرة: دار النهضة العربية ، ص ص 3–4 ، وكذلك سعاد الشرقاوي (1977) ، علم الاجتماع السياسي ، القاهرة: دار النهضة العربية ، ص 87 ، وكذلك رمزي طه الشاعر (2005) ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، الطبعة الخامسة، القاهرة: دار النهضة العربية ، ص 949 .

معرفة اتجاهات الشعوب التي تحكمها ، والمعارضة تسعى إلى التعرف على تفكير القاعدة الشعبية في كافة المجالات والقضايا ، لأنه بناء على معرفة اتجاهات الرأي العام ترسم السياسات وتوضع موضع التنفيذ ، فاستطلاعات الرأي العام ليست غاية بحد ذاتها بل إنها وسيلة تساعد صانعي السياسيات ومتخذي القرارات على أداء مهامهم بشكل موضوعي غير منعزل عن الواقع(1).

- المطلب الثاني: التنظيم القانوني لاستطلاعات الرأي العام السياسي في الانتخابات النيابية

يذهب معارضو استطلاعات الرأي العام السياسي إلى أن الاستطلاع في مواد الانتخابات النيابية يؤثر دون شك على إرادة هيئة الناخبين، ذلك أن نشر نتائج استطلاعات الرأي العام ستؤثر على الناخبين من خلال ما يعرف باسم التصويت أو الاقتراع المجدي، والذي تستشعر فيه هيئة الناخبين أنه طالما أن استطلاعات الرأي العام تشير إلى فوز مرشح معين فإنه من الأجدى لأصواتهم الانتخابية أن تعطى لهذا المرشح طالما أنه سيحصل على الفوز بأصواتهم أم بدونها، ويزداد الأمر صعوبة إذا استثمر أحد المرشحين استطلاعات الرأي العام التي تتم ولو بشكل صوري لصالحه، ويستطيع المرشحون المالكون للقدرات المالية شراء نتائج استطلاعات الرأي العام المؤكدة لنجاحهم والعمل على نشرها تباعاً وهذا الأمر سيؤثر على مبدأ المساواة بين المرشحين ، ومع ذلك فإن أنصار فكرة استطلاعات الرأي العام يرون أنه إذا كان هناك تأثير فإنه لا يعدو أن يكون تأثيراً هامشياً ونسبياً ، كما أن استطلاعات الرأي العام ليست سوى مصدر من مصادر المعلومات الأخرى التي يحصل عليها المرشحون والتي يستخدمونها في الدعاية

---

[1] رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ص 947 -949 . وكذلك صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ، ص 4 .

الانتخابية، ثم إن استطلاعات الرأي العام في حد ذاتها أحد الوسائل الخاصة بإخبار الناخبين بالاتجاهات السائدة قبل الانتخابات، ذلك أن حق الاقتراع لا يمارس بطريقة منعزلة بل يمارس من خلال وسط اجتماعي ، وتأسيساً على ذلك فإن استطلاعات الرأي العام تعتبر أحد الحقوق التي يتعين على الناخب الإحاطة بها وبنتائجها، وهذا الحق يعد في الوقت ذاته واجباً على الصحافة حتى تتمكن من نشر كافة نتائجه[1].

واستطلاعات الرأي العام السياسي ليس لها جدوى إلا في البلدان الديمقراطية حتى تكون لها آثار إيجابية وفعالة ، أما في الدول غير الديمقراطية فلن يكون لها أي أهمية تذكر ، لأن استطلاعات الرأي العام لا بد لها من مناخ ديمقراطي فإذا سادت الأمور الثلاثة الآتية فلا حديث عن الفكرة الديمقراطية أساساً ، أولها: الصراع العرقي والقبلي والطائفي ، وثانيها: الأمية بصفة عامة والأمية السياسية بصفة خاصة، وثالثها: عدم وضوح مفهوم الفكرة الديمقراطية في أذهان السياسيين أنفسهم، لذا فقد ظهرت استطلاعات الرأي العام السياسي في كل من اليونان واسبانيا والبرتغال بشكل متأخر يرجع إلى عام 1974 ، ومع ذلك فهناك بعض التحفظات على نشر أنواع معينة من استطلاعات الرأي العام بسبب حساسيتها ، فعلى سبيل المثال منعت كندا في عام 1969 إذاعة أو نشر أي نتائج حول استطلاعات الرأي العام في مواد الانتخابات بأية وسيلة خارج إطار الإذاعة والتلفزيون ، وكما حظر قانون الانتخاب في البرتغال والبرازيل إذاعة أو نشر نتائج استطلاعات الرأي حول المرشحين طيلة فترة العملية الانتخابية بأكملها[2].

---

[1] صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، المرجع السابق ، ص ص 43-44.

[2] صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، المرجع السابق ، ص ص 45-46.

وسيتم في هذا المطلب تناول التنظيم القانوني لاستطلاعات الرأي العام السياسي في كل من الولايات المتحدة الأمريكية في فرع أول، وفي فرنسا في فرع ثان .

الفرع الأول: في الولايات المتحدة الأمريكية

إن حرية الصحافة وما ينشر فيها مسألة مصانة دستورياً في الولايات المتحدة الأمريكية، ذلك أنه منذ التعديل الأول للدستور الأمريكي تقرر صراحة أنه لا يجوز للكونغرس أن يصدر أية قوانين متضمنة لقيود على حرية الصحافة أو حرية التعبير ، وفي وسط هذا المناخ الحر ظهر استطلاع الرأي العام السياسي بوصفه أحد وسائل التعبير عن حرية الرأي وبدئ في إذاعة نتائجه في وسائل الإعلام كافة ، وقد خضع استطلاع الرأي العام السياسي للتنظيم القانوني في إطار مرحلة ممتدة زمنياً بدأت منذ عام 1936 حينما تم وضع مشروع قانون يتم بموجبه الاحتفاظ بكافة الوثائق والعينات المستخدمة في استطلاع الرأي العام لمدة سنتين متتاليتين لنشر وإذاعة نتائج الاستطلاع لكن لم يكتب لهذا المشروع أن يصبح قانوناً ، ثم وضع مشروع قانون جديد عام 1968 يتعين بمقتضاه على الجهة التي قامت باستطلاع الرأي العام أن تودع مكتبة الكونجرس خلال 72 ساعة التالية مباشرة لإذاعة ونشر نتائج الاستطلاع كافة الوثائق التي استخدمت في عملية الاستطلاع وبصفة خاصة الطرق التي استخدمت في التحليل وأسماء المشرفين على هذه العملية برمتها ، لكن هذا المشروع أيضاً رفض على المستوى الفيدرالي[1].

وفي عام 1978 أصدرت ولاية نيويورك قانوناً يتعين بمقتضاه خلال (48) ساعة من نشر أو إذاعة نتائج استطلاعات الرأي العام على كل من المرشح والحزب الذي ينتمي إليه

([1]) صلاح الدين فوزي ، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، المرجع السابق، ص ص 47-48.

واللجنة المنظمة للحملة الانتخابية والجهة المسؤولة عن عملية استطلاع الـرأي العـام أن تمـد سلطات الولاية بكافة الوثائق والمعلومات التي استخدمت في عمليـة الاسـتطلاع ، وبمناسـبة استطلاعات الرأي العام التي نشرت عام 1980 وفيها تأكد نجاح الرئيس رونالد ريغـان علـى منافسه الرئيس جيمي كارتر فقد دارت مناقشات ساخنة عام 1981 في الكونغرس حول موضوع استطلاعات الرأي العام ، فظهر اتجاه يرمي إلى ضرورة إخضاع هذه الاستطلاعات للتنظـيم ، ولكن الاتجاه السائد رأى في فرض القيود بمثابـة مخالفـة صـريحة للتعـديل الأول للدسـتور الأمريكي والذي كفل حرية الرأي والصحافة وكان هذا الاتجـاه متطابقـاً مـع رأي الجمعيـات السياسية والمدنية ورجال السياسة[1].

وقد بدأت الجهات المنظمة لاستطلاعات الرأي العام تضع الضوابط التـي تعـد بمثابـة الضمانة لحسن اللجوء إلى هذه الاستطلاعات ، فقد قامت الجمعية الأمريكية لدراسة الرأي العام بوضع الميثاق لممارسة مهمة استطلاع الرأي العام السياسي والذي تم إقراره من مجلـس إدارة الجمعية في عام 1960 ، وقد عدل هذا الميثاق عام 1979 تعديلاً يتعين بمقتـضاه علـى كافـة المنظمات المنظمة لاستطلاعات الرأي العام أن تقدم لعملائها كافة المعلومات المتعلقـة بعمليـة الاستطلاع التي أجريت وبصفة خاصة كيفية تصميم استمارة الاستبيان وطريقة تحليل النتـائج ، وقد ازداد المد الخاص باستطلاعات الرأي العام بصفة خاصة منذ عام 1952 عنـدما مارسـت وكالة الإعلان والنشر "تد باتس" استطلاعات الرأي العام على نحـو واسـع لـصالح الـرئيس أيزنهاور، وفي عام 1960 استعان الرئيس جون كينيدي باستطلاعات الرأي العام بهدف تحليل

---

[1] صلاح الدين فوزي ، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، المرجع السابق، ص 48.

آراء الناخبين والتعرف على اتجاهاتهم خلال الحملة الانتخابية ، ولجأ إلى هذا الأسلوب أيضاً الرؤساء نيكسون وفورد و كارتر وريغان وبوش الأب[1].

الفرع الثاني: في فرنسا

ظهرت الفكرة الأساسية لإصدار قانون لتنظيم استطلاعات الرأي العام السياسي في فرنسا منذ انتخابات رئاسة الجمهورية التي أجريت عام 1974 ، إذ تم نشر سبع نتائج لاستطلاعات الرأي العام حول هذه الانتخابات ونتائجها المتوقعة خلال 24 يوماً فقط ، وكانت هذه الاستطلاعات المتتابعة يتم فيها سؤال الناخبين وغيرهم مما لم يصلوا إلى السن القانونية على السواء ، وفي هذه الأثناء أعطت وسائل الإعلان دوراً بارزاً وأهمية كبرى لهذه الاستطلاعات ، وإزاء هذا الأمر طلب (آلان بوهير) رئيس الجمهورية بالإنابة من المدير العام لجريدة (فرانس سوار) عدم نشر استطلاعات الرأي العام التي أجريت من معهد (IFOP) ، وذلك في اليوم السابق مباشرة على إجراء انتخابات الدور الثاني وهذه الرغبة من رئيس الجمهورية بالإنابة لم تكن تستند إلى أي قاعدة قانونية ولم يكن يترتب على مخالفتها أية جزاءات قانونية[2].

وقد أصدر المجلس القومي للرقابة على الانتخابات تقريراً طلب فيه من الحكومة ضرورة أن تولي موضوع استطلاعات الرأي العام أهمية بتنظيمها ، خاصة أنه لا يجوز حظر نشر نتائج استطلاعات الرأي العام دون نص تشريعي يجيز ذلك ، كما أنه من الضروري تنظيم عملية استطلاعات الرأي العام ونشر نتائجها بشكل لا يكون مقصوراً فقط على اليوم السابق

---

[1] صلاح الدين فوزي ، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، المرجع السابق، ص ص 48-49.

[2] صلاح الدين فوزي ، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، المرجع السابق، ص ص 59-60.

مباشرة لإجراء الانتخابات ، بل يمتد أيضاً إلى طيلة الفترة الزمنية المخصصة للحملة الانتخابيـة ، وقد أصدر المجلس الدستوري توجيهاً يتضمن ضرورة وضع تنظـيم قـانوني لاسـتطلاعات الرأي العام ، وقد أصدر المجلس الدستوري هذا التوجيه بوصفه قاضي الانتخابات ، ويعد هـذا التوجيه بمثابة اقتراح بضرورة إصدار قانون لتنظيم استطلاعات الرأي العام ، وهذه هي المـرة الأولى في تاريخ المجلس الدستوري التي يتقدم فيها باقتراح قانون والذي يعتبـر فـي الحقيقـة اقتراحاً برغبة[1].

وبدأت الصحف الفرنسية في المطالبة بضرورة تنظيم استطلاعات الرأي العام من خلال إصدار قانون خاص بهذا الشأن ، وظهرت هذه المطالبات أثناء الانتخابات المحلية عام (1977) حيث طلبت صحيفة (الفيجارو) ضرورة الإسراع في إصدار القانون لتنظيم استطلاعات الـرأي العام وطالبت عدة مقالات في جريدة (اللوموند) بنفس المطلب، كما طالب وزير الدولة لـشؤون التخطيط بتنظيم استطلاعات الرأي العام خاصة بعد ما نشرته مجلة (باريس مـاتش) فـي عـام (1977) من حيث عدم واقعيتها والزيف الذي لحق ببعضها الآخر ، كما انتقد (جورج مارشـيه) عدم خضوع استطلاعات الرأي العام للتنظيم القانوني ، كما طالب حـزب التجمـع مـن أجـل الجمهورية الجمعية الوطنية ضرورة إخضاع استطلاعات الرأي العام للتنظيم القـانوني ، وقـد اقترح بعض أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي عام (1972) مشروع قانون يتضمن حظـر نـشر وإذاعة أية نتائج لاستطلاعات الرأي العام أثناء حملة الانتخابات التشريعية خاصة خلال الفتـرة التي تسبق فتح باب المعركة الانتخابية رسمياً حتى تاريخ إعلان نتيجة الانتخابات ولكن لم يكتب

---

[1] صلاح الدين فوزي ، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي لعام السياسي، المرجع السابق، ص ص 60-61.

لهذا المشروع أن يصدر في شكل قانون ، وقد صدر قانون لتنظيم استطلاعات الرأي العام السياسية من الجمعية الوطنية الفرنسية في عام (1977) بعد اقتراح تقدمت به الحكومة[1].

المطلب الثالث: دور وسائل الإعلام في التعبير عن الرأي العام السياسي في الانتخابات النيابية

ليس من المبالغة القول إن ممارسة الديمقراطية والتعبير عن اتجاهات الرأي العام تصبح أمراً مستحيلاً إذا لم تقم وسائل الإعلام بعملها في إطار من الحرية والتعددية، ولعل الانتخابات هي أحد أهم تجليات العملية الديمقراطية، ولا يمكن للانتخابات أن تتم بشفافية وحياد ونزاهة ما لم تكن وسائل الإعلام قادرة على ممارسة دورها ضمن إطار من الحرية والاستقلال.

وحتى تتمتع وسائل الإعلام بالحرية فمن الضروري أن تتوافر لها معايير العمل دون رقابة وعدم التدخل بشؤونها وحرية الوصول إلى المعلومات والسماح لجميع الأصوات والاتجاهات بالتعبير عن نفسها من خلال وسائل الإعلام [2]، ولعل المعيار الأخير هو الأهم حيث من الضروري أن تعكس وسائل الإعلام الأفكار والآراء المختلفة التي تتفاعل داخل المجتمع، وأن لا تكون انتقائية في عملها أو منحازة لجهة دون أخرى.

وتلجأ بعض الدول لإنشاء هيئة رقابية مستقلة لضمان قيام وسائل الإعلام وخاصة تلك الخاضعة للسيطرة الحكومية بأدوارها بحياد وعدالة أثناء العملية الانتخابية [3] ، وإذا ما انخرطت وسائل الإعلام في متابعة العملية الانتخابية مع عدم وجود ضمانات لقيامها بهذه المهام

---

[1] صلاح الدين فوزي، الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي، المرجع السابق، ص ص 61-62.

[2] دراسات في الانتخابات النيابية الأردنية، مركز الأردن الجديد للدراسات، برنامج دراسات الانتخابات البرلمانية، دار سندباد للنشر ، عمان ، ص230.

[3] الانتخابات النيابية العامة في الأردن، المقدمات و النتائج والآفاق، سلسة المجتمع المدني والحياة السياسية الأردنية ، مركز الأردن الجديد للدراسات ، عمان، ص12.

بحياد وعدالة، فإن دور هذه الوسائل يكون سلبياً حيث تسهم في تزييف الوعي وخلط الأوراق وتشويه الخريطة الانتخابية والخروج بنتائج لا تعكس واقع القوى السياسية على الأرض.

وفي ظل الواقع الإعلامي في الأردن والذي يمنح الحكومة قدراً كبيراً من السيطرة على مختلف وسائل الإعلام، فان الحاجة تدعو لإنشاء هيئة تنظيمية مؤقتة ومستقلة للتأكد من قيام وسائل الإعلام بدورها في العملية الانتخابية بعدالة ونزاهة وحياد .

ولا يمكن في حقيقة الأمر الحديث عن دور وسائل الإعلام في العملية الانتخابية دون التطرق إلى الواقع الاجتماعي والاقتصادي، وإذا كان التلفاز يلعب الدور الرئيس في متابعة العملية الانتخابية في الدول المتقدمة، فإن علينا عدم التسرع وتعميم هذه الفرضية على جميع دول العالم. فقد يحرم الفقر قطاعات واسعة من المواطنين في دول العالم الثالث من امتلاك أجهزة تلفزة أو توافر الطاقة الكهربائية طوال اليوم، وعليه فإن التلفاز يصبح في هذه الحالة عديم الفائدة كوسيلة تواصل يعول عليها [(1)].

يضاف إلى هذا، انتشار الأمية بشكل كبير في البلدان النامية يجعل الصحافة المطبوعة ليس لها أثر في مواكبة مجريات العملية الانتخابية، ويجعل الإذاعة بسبب انخفاض كلفتها وقدرتها على الوصول حتى باللهجة المحلية إلى قطاعات واسعة من الناس الوسيلة الإعلامية الأكثر تأثيراً وأهمية في مجتمعات معينة [(2)] ، فمن الخطأ نقل الوصفات الجاهزة حول دور وسائل الإعلام في العملية الانتخابية من مجتمعات أخرى، فيجب أن يراعي الحديث عن هذا الدور خصوصيات كل مجتمع.

---

[1] طالب عوض، (2000) ، التحولات الديمقراطية في الأردن، (1989-1999) ، الطبعة الأولى ، رام الله: المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية ، ص 103 .

[2] طالب عوض، المرجع السابق ، ص103-104

وفي الواقع الأردني، يرى الباحث أن جميع وسائل الإعلام تستطيع القيام بأدوار مهمة في مواكبة العملية الانتخابية ولا توجد وسيلة أكثر أهمية من الأخرى، فالصحف والإذاعة والتلفزة منتشرة بشكل كبير في جميع محافظات المملكة الأردنية الهاشمية ، ولا توجد هيمنة مطلقة لأي وسيلة إعلامية على الجماهير في أية منطقة على حساب الوسائل الأخرى ، واحسب أن ما تقوم به وسائل الإعلام الأردنية في هذا الصدد هو جهد تكاملي ويرفد بعضه بعضاً.

ولكن وقوع معظم وسائل الإعلام تحت السيطرة الحكومية المباشرة وغير المباشرة يبقى من أهم المحددات التي تحول دون قيام وسائل الإعلام بالأدوار الملقاة على عاتقها بالشكل المطلوب ، فمن المعروف أن وكالة الأنباء ومحطتي الإذاعة والتلفزيون تخضع للسيطرة الحكومية المباشرة ، ورغم أن مجلساً قد شكل لإدارة شؤون الإذاعة والتلفزيون إلا أن الرأي النهائي حول سياسات هذه المؤسسة وخططها وبرامجها ما تزال تقع ضمن مسؤوليات الحكومة[1].

أما الصحف اليومية، فإن الحكومة تمتلك نسباً مرتفعة من أسهمها عن طريق مؤسسة الضمان الاجتماعي والمؤسسة الأردنية العامة للاستثمار، فالحكومة تملك حوالي 62% من أسهم جريدة الرأي و32% من أسهم جريدة الدستور، ويمثل الحكومة أعضاء في مجلسي إدارتي الصحيفتين [2].

وقد راودت الكثيرين آمال بإمكانية البدء في اتخاذ الخطوات الأولى باتجاه تحرير وسائل الإعلام من السيطرة الحكومية بعد الإعلان عن تشكيل المجلس الأعلى للإعلام الذي قيل عند

---

[1] الانتخابات النيابية العامة في الأردن ، المقدمات و النتائج و الآفاق ، المرجع السابق، ص14.

[2] الانتخابات النيابية العامة في الأردن ، المقدمات و النتائج و الآفاق ، المرجع السابق، ص14.

ولادته انه سيكون الوريث الشرعي لوزارة الإعلام [1]، ولكن هذا المجلس ولد مشلولاً ولم يستطع القيام بواجباته حتى هذه اللحظة ، كما أن الحكومة ما تزال تمارس صلاحياتها ودورها كالمعتاد في الإشراف ولو بشكل غير مباشر على وسائل الإعلام، وقد تم التراجع عن فكرة حلول المجلس الأعلى للإعلام كبديل عن وزارة الإعلام بعد أن تم إلغاء هذا المجلس عام 2008 .

ولا شك أن تفعيل دور المجلس الأعلى للإعلام والشروع في تفكيك القبضة الحكومية المسيطرة بالكامل على وسائل الإعلام سيشكلان ضمانة رئيسة لقيام وسائل الإعلام الأردنية بدورها المأمول في متابعة الانتخابات النيابية القادمة بكفاءة ونزاهة وحياد ، وفي جميع الأحوال فإننا بحاجة إلى تشكيل هيئة مستقلة لتنظيم تعامل وسائل الإعلام مع الانتخابات، إذا ما أردنا أن تقوم هذه الوسائل بواجباتها في أجواء من الحياد والموضوعية، وما لم يحدث هذا فإن المرشحين المقربين للحكومة قد يأخذون أكثر من حقهم في الظهور والانتشار عبر وسائل الإعلام الرسمية أو شبه الرسمية مما يؤثر على حقوق المرشحين الآخرين ويفتئت على حق الناس في تكوين آرائهم حول جميع المرشحين دونما تدخل أو تأثير.

والغريب أن قانون الانتخاب لا يأتي من قريب او بعيد على دور وسائل الإعلام في العملية الانتخابية ولا يطالب بتوفر أية ضمانات لقيام هذه الوسائل بدورها بشكل نزيه، وهو ما يعكس نوعاً من الاستسلام أو القدرية بأن المؤثر الرئيس في تشكيل قناعات الناخبين هو البعد العشائري، ولكن علينا العمل على ترسيخ قواعد البناء الديمقراطي الصحيح والدفع باتجاه تشكيل

---

[1] نبيل الشريف ، دراسات وعبر في الانتخابات النيابية في الأردن ، دار وائل للنشر ، عمان ، ص 33.

المجتمع المدني، ولا يمكن لهذا أن يحدث دون انتخابات حرة ونزيهة، ومن أهم الوسائل التي تمكننا من تحقيق ذلك هو وجود إعلام حر ومستقل.

وإلى أن يتحقق هذان الشرطان، فإن تشكيل هيئة مستقلة لتنظيم عمل وسائل الإعلام في تغطية الانتخابات أو إناطة هذه المهمة بالمجلس الأعلى للإعلام يعد أمراً لا غنى عنه، وسيكون من صلاحية هذه الهيئة أو المجلس تحديد سبل توعية الناخبين بحقوقهم والتأكد من إيصال المعلومات الكافية حول قانون الانتخابات والأنظمة المنبثقة عنه وإجراءات العملية الانتخابية إلى الناس في جميع أنحاء المملكة، عبر وسائل الإعلام المختلفة، لأن الناخب المسلح بالوعي والمعرفة هو الأقدر على اتخاذ القرارات الانتخابية السليمة التي تحترم مصالحه، إذ من حق الناخب أن يعرف مواعيد الانتخابات وكيفية التسجيل للاقتراع، ومتى وكيف تتم عملية مراجعة الكشوف الانتخابية؟ وكيف يتم الطعن في هذه الكشوف؟ ومن هم المرشحون عن دائرته الانتخابية؟ وما هي حدود هذه الدائرة؟ وأين يدلي بصوته؟ وكيف؟ وما هي ضمانات سرية الاقتراع؟

وفي جميع الأحوال فإن الحياد في نقل هذه المعلومات للناس عبر وسائل الإعلام هو أحد أهم الضمانات التي من شأنها عقد هذه الانتخابات في أجواء من الشفافية والنزاهة، كما أن حق الصحفي الحصول على المعلومة يجب أن يكون مكفولاً، والغريب أيضاً أن معظم القوانين الناظمة للعملية الصحفية تتحدث عن واجبات الصحفي، ولكنها لا تتطرق إلى حقوقه وأهمها حقه في الحصول على المعلومة، وأحسب أننا بحاجة في الأردن إلى قانون خاص لضمان حق الصحفي في الحصول علي المعلومة، فالمسؤول يتصرف في أكثر الأحيان وكأن المعلومة ملك خاص له، ويحول دائماً بين الصحفي وبين الوصول إليها، وإذا ما وجد هذا القانون فإن المسؤول

لن يتصرف وكأنه يمنّ على الصحفي عندما يزوده بمعلومة معينة بل سيدرك أنه إنما ينفذ القانون الذي يضمن حق الناس في معرفة ما يجري حولهم من أمور قد تؤثر عليهم وعلى حياتهم.

وقد أحسن المشرع الأردني عندما أصدر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47) لسنة (2007)[1] لتلبية متطلبات الصحفيين وحاجتهم إلى المعلومة الصحيحة من مصادرها ، ويتألف بموجب هذا القانون مجلس يسمى (مجلس المعلومات) وهو يتكون من (9) أعضاء، ويتولى المجلس ضمان تزويد المعلومات إلى طالبيها في حدود هذا القانون ، والنظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول على المعلومات والعمل على تسوية هذه الشكاوى ، واعتماد نماذج طلب المعلومات ، وإصدار النشرات والقيام بالأنشطة لشرح وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة والحصول على المعلومات ، وإقرار التقرير السنوي حول حق الحصول على المعلومات المقدم من مفوض المعلومات ورفعه إلى رئيس الوزراء ، ويضمن هذا القانون لكل أردني الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها وفقاً لأحكام هذا القانون إذا كان له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع ، وعلى المسؤول تسهيل الحصول على المعلومات وضمان كشفها دون إبطاء وبالكيفية المنصوص عليها في هذا القانون مع وجود بعض الاستثناءات التي يمتنع فيها على المسؤول الكشف عن المعلومات المتعلقة بالأسرار والوثائق المحمية والسرية، وبموجب القانون يستطيع طالب الحصول على المعلومات أن يطعن بقرار المسؤول منع إعطاء المعلومات أمام محكمة العدل العليا خلال (30) يوماً من صدور قرار المنع.

[1] الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد رقم 4831 ، الصفحة 4142 ، تاريخ 2007/6/17 .

ويجب أن تكون حرية الصحفي في التنقل لتغطية العملية الانتخابية مكفولة من قبل الحكومة والأحزاب معاً، فكما أن الحكومات تلجأ أحياناً لتمكين الصحفيين القريبين منها فقط من تغطية النشاطات الرسمية، فإن بعض الأحزاب قد تقترف الإثم نفسه بمنع الصحفيين غير المحسوبين عليها من حضور النشاطات وتغطيتها. وهنا تكمن أهمية القانون الذي يضمن حق الصحفي في الحصول على المعلومة، إذ قد يعتدى على هذا الحق في أجواء الانتخابات تحديداً كل من الحكومة والأحزاب على حد سواء[1].

ويمكن لهيئة تنظيم تغطية وسائل الإعلام للانتخابات او المجلس الأعلى للإعلام أن يحدد الخطوط التي يجب عدم تجاوزها من قبل المرشحين، فمن حق المرشح أن يشرح برنامجه للناس عبر وسائل الإعلام سواء عبر اللقاءات الصحفية او الإعلانات المدفوعة، ولكن ليس من حق هذا المرشح شن الهجوم الشخصي على المرشحين الآخرين او تغذية روح الكراهية والعداء بين أبناء المجتمع [2].

ويجب ضمان حرية وسائل الإعلام في تغطية حملات المرشحين التي قد لا تتسم بالحيادية في بعض الأحيان، فالفرق كبير بين قيام وسائل الإعلام بدورها في تغطية المشهد الانتخابي بكل تفاصيله التي قد تكون صريحة وغير مجاملة في بعض الأحيان، وبين قيام هذه الوسائل نفسها بتغذية روح الكراهية والعداء والفرقة والفتن والنعرات في المجتمع.

إن قيام وسائل الإعلام بتعريف الناس بالمرشحين وبرامجهم الانتخابية هو الدور الأهم والأبرز لهذه الوسائل، ولكن هذا الأمر محفوف بالكثير من المخاطر والمنزلقات. وعلى الهيئة

---

[1] دراسات في الانتخابات النيابية الأردنية ، مركز الأردن الجديد للدراسات ، برنامج دراسات الانتخابات البرلمانية ، دار سندباد للنشر ، عمان ، ص232-235

[2] دراسات في الانتخابات النيابية الأردنية ، مركز الأردن الجديد للدراسات ، المرجع السابق ، ص235

المستقلة او المجلس الأعلى للإعلام تحديد الضوابط والإفادة من دروس الآخرين في هذا المجال. وعلى جميع الأحوال، يجب مراعاة العدالة والإنصاف بين جميع المرشحين، وتلجأ بعض الدول إلى تخصيص وقت متساو للمرشحين او للأحزاب في وقت محدد على التلفزيون والإذاعة لتمكينهم من شرح برامجهم للناس ودونما تدخل من أحد.

أما في تغطية أخبار النشاطات الانتخابية، فمن الضروري قيام وسائل الإعلام بهذه التغطية بعدالة وإنصاف، وتنطبق هنا أيضاً قاعدة الوقت المتساوي، فليس من الإنصاف تغطية مناظرة بين مرشحين او ممثلي حزبين وإعطاء احد الطرفين وقتاً او مساحة أكثر من الطرف الآخر في هذه التغطية، وتلجأ بعض وسائل الإعلام مثل هيئة الإذاعة البريطانية إلى استعمال ساعة التحكم لإعطاء جميع المرشحين أوقاتاً متساوية، كأن تقول مثلاً أنها ستعطي لكل مرشح في مناظرة ثلاث دقائق، فتقوم بقطع كلام المتحدث بعد انتهاء مدة الثلاث دقائق وتنتقل إلى المتحدث الآخر.

وفي حقيقة الأمر، فإننا بحاجة ماسة إلى تدريب الصحفيين والإعلاميين على تغطية الانتخابات بحياد وموضوعية، إذ إن الكثير من الأخطاء ترتكب في وسائل إعلامنا نتيجة عدم توافر الحس المهني والافتقار إلى الأدوات المعرفية الصحيحة لمتابعة وتغطية العملية الانتخابية، واعتقد أن المرشحين أيضاً بحاجة إلى تدريب حول كيفية مخاطبة وسائل الإعلام وأصول التحدث أمام الجماهير وعرض الأفكار بشكل واضح والاستغلال الأمثل للوقت عند مخاطبة الجماهير، كما أن المشرفين على الحملات الانتخابية يحتاجون إلى التدريب حول التعامل مع وسائل الإعلام وإعداد البيانات الصحفية وعقد المؤتمرات الصحفية.

ويدخل ضمن نطاق عمل الهيئة المستقلة او المجلس الأعلى للإعلام ضبط عملية إجراء الاستطلاعات حول فرص المرشحين، إذ يجب أن تتم هذه الاستطلاعات وان تعلن وفق شروط علمية، بحيث لا تؤثر على مجريات العملية الانتخابية، ومن الضروري مراقبة توقف وسائل الإعلام عن نشر الدعايات الانتخابية قبل وقت كاف من إجراء الانتخابات بحيث لا تتدخل سلباً في مجريات هذه العملية على أن نشر النتائج في يوم الاقتراع يجب أن يخضع لضوابط معينة بحيث لا تعلن النتائج في منطقة معينة فتؤثر على مجريات العملية الانتخابية في المناطق الأخرى.

إن حرية وسائل الإعلام هي الضمانة الأهم لإجراء الانتخابات في أجواء من الشفافية والنزاهة وهي الأداة الأكثر فعالية لتوعية الناخبين، وتمكين المرشحين من عرض أفكارهم بموضوعية وحياد، أما إذا اختلت المعايير في أداء وسائل الإعلام ولم يتوافر لها شرطا الحرية والاستقلال، فإن دور هذه الوسائل يمكن أن يكون سلبياً، ومن هنا فإن تحرير وسائل الإعلام وتمكينها من أداء واجباتها بحياد وموضوعية هو المدخل الأهم لإجراء الانتخابات التي تعكس توجهات الناس بصدق وعدالة وحياد.

المبحث الثاني: دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة الاجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

ستتم معالجة هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:المطلب الأول حول أهمية دور منظمات المجتمع المدني في ظل الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، والمطلب الثاني حول

تطبيقات عملية على دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة الإجراءات الممهـــدة للانتخابـــات النيابية .

المطلب الأول: أهمية دور منظمات المجتمع المدني في ظل الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

يدخل في وسائل مشاركة المواطن في الحياة السياسية اندماجه في منظمات المجتمع المدني التي توفر الضوابط على السلطة التنفيذية ، ويمكنها من خلال هذا الدور أن تسهم في تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظام السياسي، كما يمكنها الإسهام في صياغة السياسات العامة وحماية الحقوق والتوفيق بين المصالح وإيصال الخدمات الاجتماعية ، وبذلك تعزز منظمات المجتمع المدني الفاعلية والمشاركة في الشؤون العامة وتقوي حكم القانون وغيرها من خصائص إدارة الحكم الصالح، وتضم منظمات المجتمع المدني الجمعيات والنقابات بكافة فروعها والتي تعد إحدى قوى الديمقراطية في معظم المجتمعات وتؤثر فيها وتتأثر بها ، كما تشمل أيضاً المنظمات غير الحكومية التي تعكس فعلياً مصالح قوى بعينها ، كما أن المنظمات الإعلامية تلعب دوراً فاعلاً في توجيه الرأي العام وتثقيفه ، وتشارك الجامعات بفاعلية كبرى في صناعة الحياة السياسية وتوجيه الرأي العام ، كما تعتبر الأحزاب السياسية وعاء للمشاركة المستمرة التي تعمل على توسيع النشاط السياسي والمشاركة الجماهيرية ومن خلالها تتم ممارسة حرية الرأي ، ويظهر بذلك أن المواطن لا يستطيع أن يؤثر في الحياة السياسية بشكل معزول عن أقرانه فالعمل الفردي لا يؤدي إلا إلى ضياع الجهود وتشتيت القوى[1].

وقد انتشر مصطلح (المجتمع المدني) وتعددت الندوات والمؤتمرات التي تتحدث عنه وظهرت الكتب التي تحمل هذا العنوان، ورغم كثرة استخدام مفهوم (المجتمع المدني) إلا أنه

---

[1] مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005)، النظم الانتخابية، المرجع السابق ، ص ص 100- 101 .

ما يزال هناك خلط وغموض حول معناه ومغزاه، إذ يختلف الباحثون في تحديد مضمون وعناصر ودلالات المجتمع المدني مع وجود اتفاق بصورة عامة حول تعريف مصطلح المجتمع المدني والذي يدور حول اعتباره مجموعة من التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الفرد والدولة، وينطوي مفهوم المجتمع المدني على ثلاثة مقومات وهي: أولها الفرد الإرادي الحر فالمجتمع المدني يتكون بالإرادة الحرة لأفراده ، وثانيها التنظيم الجماعي فالمجتمع المدني يتألف من مجموعة من التنظيمات وكل تنظيم فيها يتكون من أفراد اختاروا عضويته بمحض إرادتهم الحرة ولكن بشروط يتم التراضي بشأنها أو قبولها ممن يؤسسون التنظيم أو ينضمون إليه فيما بعد، وقد تتغير شروط العضوية وحقوقها وواجباتها فيما بعد ومع ذلك يبقى أن هناك تنظيماً معيناً وهذا التنظيم هو الذي يميز المجتمع المدني عن المجتمع بشكل عام ، وثالثها الركن القيمي السلوكي وينطوي على قبول الاختلاف والتنوع بين الذات والآخرين ، وعلى حق الآخرين في أن يكونوا منظمات أو منظمات تحقق وتحمي وتدافع عن مصالحهم المادية والمعنوية ، والالتزام في إدارة الخلاف بين منظمات المجتمع المدني من جهة وبينها وبين الدولة من جهة أخرى بالوسائل السلمية المتحضرة فينبغي أن تسود قيم المجتمع المدني التي تتمثل بالاحترام والتسامح والتعاون والتكافل والتنافس الشريف والصراع السلمي[(1)].

والمجتمع المدني سابق للمجتمع السياسي أو الدولة إذ يقوم على الحق الطبيعي وفي مقدمته حق الحرية الشخصية والملكية الخاصة ، فالحرية والملكية قانونان طبيعيان يقوم عليهما المجتمع المدني انطلاقاً أن كل ما ينجم عن القوانين الطبيعية يتفق مع مصلحة الإنسان ، وبالتالي لا وظيفة للقانون المدني سوى إعلان القانون الطبيعي وسنه بشكل يمنع أي انتهاك له أو تدخل

---

[1] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني (أرقام ودلالات انتخابات 1993)، عمان: مركز الريادة للمعلومات والدراسات، ص 113.

فيه، إلا أن المجتمعات تختلف من حيث حجم منظمات المجتمع المدني وأهميته النسبية ، فحجم المجتمع المدني في المجتمعات ذات النظام الشديد المركزية صغير جداً على العكس من الوضع في المجتمعات التي تتميز أنظمتها بالاعتماد على اللامركزية ، إذ تسهم منظمات المجتمع المدني بنصيب لا يقل إن لم يكن يتفوق على نصيب المنظمات الحكومية[1].

ولا شك أن العلاقة وثيقة بين المجتمع المدني والديمقراطي خاصة في الحياة السياسية، فالحياة الديمقراطية هي بمثابة الصيغة السلمية لإدارة الاختلاف والتنافس والصراع في المجتمع طبقاً لقواعد متفق عليها من كل الأطراف ، ولكن إلى جانب ذلك فإن منظمات المجتمع المدني تعتبر مدارس للتنشئة السياسية على الديمقراطية ، ذلك أنها تدرب أعضاءها على المهارات اللازمة للديمقراطية في المجتمع الأكبر، والتقيد بشروط العضوية وحقوقها وواجباتها والمشاركة في النشاط العام والتعبير عن الرأي والاستماع إلى الرأي الآخر ، إضافة إلى عضوية اللجان والتصويت على القرارات وفي الانتخابات وقبول النتائج سواء أكانت منسجمة مع رغبات العضو أم لم تكن ، فضلاً عن أن منظمات المجتمع المدني هي في جانب أساسي من جوانبها تعتبر جماعات مصالح وضغط تدافع عن هذه المصالح في مواجهة المنافسين من جماعات المجتمع المدني الأخرى وفي مواجهة منظمات الدولة أيضاً، ويمكن ملاحظة أن المجتمع المدني يتأثر في فعاليته بالمناخ السياسي من حوله واستعداد منظمات الدولة بإفساح المجال دون تردد للأفراد والهيئات غير الحكومية للتعبير عن رأيها وإطلاق طاقاتها للتعاون والتواصل المجتمعي ، كما أن نجاح وفاعلية المجتمع المدني نفسه يؤثر في المناخ السياسي ويمهد للتغييرات التي

---

[1] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص 114.

تقوي من القيم الديمقراطية ومن المشاركة الشعبية في التنمية وفي إنجاح المشروعات الوطنية التي تشرف عليها منظمات الدولة[1].

المطلب الثاني: تطبيقات عملية على دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

سيتم إيضاح بعض التطبيقات العملية على دور منظمات المجتمع المدني خلال الانتخابات النيابية في الأردن ومصر .

الفرع الأول: في الأردن

إن المجتمع المدني في عالمنا المعاصر يمثل منظومة من الأجهزة والمنظمات والمنظمات المجتمعية ذات الطبيعة التطوعية والاختيارية والتعاقدية المستقلة عن الدولة وأجهزتها، كما يقصد به المجتمع الذي يتبنى النهج الديمقراطي ويستند إلى التعددية السياسية ويصون حقوق الإنسان ويؤمن الفصل بين السلطات وحرية تداول السلطة والعدالة والمساواة ، إضافة إلى صيانة كرامة الوطن والمواطن وسيادة الشعب بعيداً عن كل أشكال القهر والعنف والاستبداد[2].

وتعتبر الأحزاب السياسية أحد أبرز منظمات المجتمع المدني ، حيث نشأت تاريخياً كأحد ملامح التطور الديمقراطي في حياة ونشاط المجتمع البشري ، ومع ازدياد وعي البشر ومعارفهم يرتقي النشاط الهادف لأفراد المجتمع وجماعاته ويتعزز النشاط الإبداعي للناس، الأمر الذي ينعكس على طبيعة وبنية التشكيلات المجتمعية والدول بما فيها مختلف أشكال التنظيمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وقد ظهرت الأحزاب ونمت مع تطور المجتمع المدني، معبرة بذلك عن ضرورة تاريخية للإسهام الواعي في مسار التحولات على كافة

---

[1] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص 114-115.

[2] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص 115.

الأصعدة ، فالأحزاب تعد من الأدوات التي تدافع عن مصالح وأهداف مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية ، ولها دور بارز في الدفاع عن الوطن وتحريره من المستعمر في العديد من البلدان التي خضعت للاستعمار [1].

وقد أفرزت الحاجات والدوافع الاقتصادية والاجتماعية والروحية للمجتمع البشري في سياق تطوره عدداً من مظاهر العمل السياسي والاجتماعي المنظم ، إلا أن الحزب السياسي يضع في مهامه موضوع استلام السلطة في البلد الذي يتواجد فيه أو المشاركة فيها ولذلك يرى بعض الفقهاء أن الأحزاب السياسية تدخل في إطار المجتمع السياسي وليس في إطار المجتمع المدني ، وتتضح أهمية الأحزاب السياسية باعتبارها سلطة الوصل بين الفرد والمجتمع والسلطة ، وتتسم الأحزاب بطابع المرحلة المحددة والظرف التاريخي المحدد ، ناهيك عن الخصائص الملموسة لطبيعة المجتمع والدولة التي نشأ فيها الحزب السياسي وتطور ، ففي حين تمكنت بعض الأحزاب الأردنية التي نشأت منذ الأربعينات وعملت علناً في الخمسينات من الحفاظ على هيكلها التنظيمي رغم حظر نشاطها العلني منذ عام (1957) إلى عام (1989) ، فقد ظهرت أحزاب جديدة بعد عام (1992) ، إلا أن الحجم الكبير للأحزاب السياسية لا يدلل بالضرورة على المشاركة الفاعلة في الحياة العامة للبلاد ، ذلك أن عدداً كبيراً من الأحزاب السياسية الأردنية لا يتمتع بتأثير ملموس نتيجة صغر حجمه من جهة والتشابه الكبير بين برامج هذه الأحزاب من جهة أخرى[2].

وتلعب النقابات المهنية والعمالية دوراً فاعلاً في إطار منظمات المجتمع المدني، فيمكن إرجاع ذلك إلى طبيعة المستوى العلمي والوعي السياسي الذي يتمتع به الأعضاء المنتسبون لهذه

---

[1] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص ص 115-116.

[2] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص ص 116-117.

النقابات ، فضلاً عن حجم المكاسب التي تحققها هذه النقابات لأعضائها لكونها تتمتع باستقلالية نسبية في مواردها المالية الناتج عن اشتراكات أعضائها وحجم استثماراتها ، وتتبع أهمية هذه النقابات في كونها أكثر التنظيمات المجتمعية ارتباطاً بالعلاقات مع نظيراتها على المستويين القومي والدولي ، ناهيك عن كونها قد تجاوزت خطر حظرها أو حلها من قبل السلطة التنفيذية ، إضافة إلى كبر حجم منتسبيها [1].

وتشكل الاتحادات النسائية جزءاً أساسياً من منظمات المجتمع المدني حيث تنخرط النساء الأردنيات في عدد من الاتحادات النسائية على مستوى المملكة أبرزها: تجمع لجان المرأة الوطني الأردني، واتحاد المرأة الأردنية، والاتحاد النسائي الأردني العام، وجمعية النساء العربيات، إضافة إلى رابطة النساء الأردنيات وجمعية نادي صاحبات الأعمال والمهن. وتجدر الإشارة إلى وجود جمعيات واتحادات نسائية منتشرة في مختلف محافظات المملكة[2].

وتدخل الجمعيات الخيرية في إطار منظمات المجتمع المدني، وتشير آخر التقييمات الشاملة التي أجراها الاتحاد العام للجمعيات الخيرية بالتعاون مع وزارة التنمية الاجتماعية إلى أن 60 بالمائة من هذه الجمعيات تمارس نشاطاتها بصورة جيدة وتعمل على تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، في حين لم تستطع 40 بالمائة من هذه الجمعيات تحقيق أهدافها وكانت خدماتها دون الوسط وهي بحاجة إلى عملية تنشيط شاملة، ويرجع السبب في هذا التقصير إلى ضعف الإدارة أحياناً وليس في سبب نقص الميزانية[3].

---

[1] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص 117.

[2] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص 117.

[3] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص ص 117-118.

ومما لا شك فيه أن عام 1989 شكل بداية مرحلة جديدة أطلق عليها بعض المفكرين اسم مرحلة التغيير واستهدف هذا التغيير البنى السياسية والفكرية والاجتماعية والاقتصادية، ورفعت مع هذه المرحلة شعارات سياسية، هي: الديمقراطية، والتعددية السياسية، والليبرالية، وتحرير السوق، وتقليص تدخل الدولة والانفتاح على مسيرة السلام، ومن الطبيعي أن يكون لعملية التغيير هذه استحقاقاتها، فالانتقال من مجتمع تحكمه قيم السلطوية الأبوة وتدخل الدولة إلى مجتمع ليبرالي تسوده الديمقراطية والتعددية واقتصاد السوق، والانتقال من مرحلة الدولة أو الحكومة الراعية والمشاركة والمبادرة والحاضنة والمتسلطة والرقيبة إلى الدولة أو الحكومة التي تتولى فقط الإدارة والتنسيق بين المصالح بعد أكثر من أربعين عاماً من هذا المنهج، هو تغيير جذري وأساسي فعلينا التفكير فيه بجدية ومواجهته باستجابة ترتفع إلى مستوى هذا التحدي [(1)].

ومع ذلك ينبغي التأكيد على أهمية أن تلعب منظمات المجتمع المدني في الأردن دورها الطبيعي في عملية التغيير الجارية وذلك من خلال الاستجابة الواعية لهذه العملية والتأثير فيها. وفي هذا السياق يبرز دور تأثير مراكز الدراسات والأبحاث في بناء تطوير وتفعيل منظمات المجتمع المدني. وتتضح أكثر فأكثر أهمية منظمات المجتمع المدني وتطويرها لما يمكن لها أن تلعب دوراً كبيراً في تجنب الأزمات الاجتماعية ومنع انفجارها أو معالجتها من خلال تخفيف عوامل الصدام والاحتكاك بين الحكومات ومختلف فئات المجتمع [(2)].

ويمكن القول إن منظمات المجتمع المدني في الأردن لم تستطع مواكبة التغيير والتكيف معه بالشكل الكافي، ولهذا بقي تأثيرها محدوداً وذلك بسبب عدم إتاحة الفرصة الكافية لها

---

[1] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص 118.

[2] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص 118.

لاستيعاب التغيير لأنها لم تخرج من إطار السلطوية أو التسلط إلا منذ فترة وجيزة، إضافة إلى بقاء معظم قياداتها أسرى الأفكار المسبقة وبقائها مسكونة بالمقولات القديمة ومشدودة إلى خطاب الخمسينات والستينيات السياسي وتعانى من عقدة الشك وسوء الظن المتبادل مع مؤسسة النظام[1].

وفي خضم التحضيرات التي قامت للانتخابات النيابية السابقة وفي ظل التصريحات المتتالية من أعلى دوائر صنع القرار في الأردن لضمان نزاهة الانتخابات، يبرز بقوة في المشهد الانتخابي خلاف بين الحكومة وبين منظمات المجتمع المدني على رقابة الانتخابات، فمنظمات المجتمع المدني تصر على حقها بالرقابة الكاملة على الانتخابات فيما تصر الحكومة على تقنين هذه الرقابة وحصرها في الرقابة خارج مراكز الاقتراع المختلفة.

بدوره حاول رئيس الوزراء في ذلك الوقت الوصول إلى نقاط مشتركة بين الجانبين بالسماح الجزئي لمنظمات من المجتمع المدني بهذا الأمر شريطة أن يتم تدريبها من المركز الوطني لحقوق الإنسان ، وقال في تصريحاته لبرنامج تلفزيوني بثه التلفزيون الأردني إنه: (قبل أسبوعين تم الاتفاق مع المركز الوطني لحقوق الإنسان لكي يقوم بدوره باختيار عدد يتراوح ما بين 100 إلى 150 ممثلا لمنظمات المجتمع المدني الراغبة في المشاركة، على أن يتم تدريبهم على آليات وأسس عملية الرصد والمتابعة ، وستتم المتابعة مع المركز أولا بأول لتنظيم حركة ممثلي منظمات المجتمع المدني والهيئات الراغبة لتأمين زيارتهم إلى مراكز الاقتراع وتسهيل وتبسيط الإجراءات أمامهم) [2].

---

[1] نظام عساف (1997). الانتخابات النيابية والمجتمع المدني ، المرجع السابق، ص 118-119.

[2] أخذت تصريحات رئيس الوزراء الأردني عن الموقع الالكتروني www.alrai.com، موقع جريدة الرأي، تاريخ الدخول 2007/11/20.

كما كان رئيس الوزراء قد شدد على أهمية منظمات المجتمع المدني في توسيع دائرة المشاركة في الانتخابات أثناء إطلاق وزارة التنمية السياسية برنامجاً انتخابياً تحت عنوان: (الانتخابات النيابية والمسؤولية المجتمعية)، وقال:(الحكومة تتطلع بكل ترحيب واهتمام إلى دور منظمات المجتمع المدني ومشاركتها الفاعلة والمحفزة للمجتمع بكل قطاعاته على المشاركة في الانتخابات، وإننا نتطلع أيضا أن تسهم مشاركتها في وضع إجابات للعديد من الأسئلة التي تطرح هنا وهناك حول بيان دور المجلس النيابي وأثره على حياة المواطنين في كافة المجالات، وكذلك حول لماذا نشارك في الانتخابات النيابية؟ وكيف نختار النائب ونحفز الناخب وصولاً إلى إيجاد مجلس نيابي قوي؟).

إلا أن هذه المواقف الواضحة والصريحة بشكل إيجابي من قبل رئيس الوزراء السابق تتعارض مع موقف لاحق من محافظ العاصمة الذي قرر منع تنظيم ورشة عمل حول تعزيز دور المجتمع المدني في الانتخابات البرلمانية والتي كان من المفترض أن ينظمها مركز الأردن الجديد للدراسات.

وأعلن مدير المركز أن المركز سيطعن أمام محكمة العدل العليا بقرار محافظ العاصمة عدم الموافقة على الورشة معرباً عن رفضه لهذا لقرار، المستند إلى الصلاحيات المخولة لمحافظ العاصمة بموجب قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (7) لسنة (2004) المطبق في ذلك الوقت، واعتبر هذا القرار محاولة لتقويض السياسة الحكومية التي أعلنت على لسان رئيس الوزراء والقاضية بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني في متابعة ومواكبة الانتخابات النيابية المقبلة [1].

---

[1] دراسات في الانتخابات النيابية الأردنية، مركز الأردن الجديد للدراسات، برنامج دراسات الانتخابات البرلمانية، دار سندباد للنشر، عمان، ص200.

وأكد المدير أن المركز تقدم بطلب الحصول على موافقة المحافظ لعقد الورشة قبل الموعد المعين لإقامتها بأكثر من ثلاثة أيام، موضحا أن المحافظ أبلغ المركز قراره بالرفض مع نهاية دوام يوم الخميس الماضي، أي قبل أقل من 40 ساعة على عقد الورشة، دون أن يبلغ بأي أسباب وتبريرات لهذا المنع ولدى سؤاله من بلغوه بالقرار أجاب بأن صلاحياتهم لا تشمل تبرير هذا القرار.

وفي نشاط لافت نظمت وزارة التنمية السياسية الورشة الثانية من برنامجها المتعلق بتحفيز المجتمع على المشاركة في الانتخابات النيابية والتي كانت حول دور منظمات المجتمع المدني في الانتخابات[1] ، وقد تضمنت الورشة ثلاث جلسات عمل، الأولى تحدث فيها الدكتور هاني الحوراني حول كيف يمكن للمنظمات أن تؤثر في العملية الانتخابية ؟ ، والثانية تحدث فيها الصحفي فهد الخيطان حول دور الإعلام في العملية الانتخابية ، والثالثة تحدثت فيها أسمى خضر حول دور المنظمات النسائية في تأهيل المرأة للمشاركة في الانتخابات.

وأشار وزير التنمية السياسية في ذلك الوقت أن التجاوب مع هذه النشاطات جيد قياساً مع غيره من النشاطات وأن الإقبال مرضي مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه النشاطات في الأردن لا تحظى باهتمام كبير [2] ، وتعليقاً على منع الحكومة لمنظمات مجتمع مدني من الرقابة على الانتخابات أكد العوران على أهمية هذه المنظمات في الرقابة وحقها في ذلك منوهاً على أن أفضل من يراقب على الانتخابات ونزاهتها وسيرها بشكل سلس وإيجابي هو المرشح نفسه، مع الإشارة إلى أن استخدام كلمة منع مبالغ بها قليلاً على حد تعبيره.

---

[1] دراسات في الانتخابات النيابية الأردنية، مركز الأردن الجديد للدراسات ، برنامج دراسات الانتخابات البرلمانية، دار سندباد للنشر ، عمان ، ص 201 –202.

[2] دراسات في الانتخابات النيابية الأردنية، مركز الأردن الجديد للدراسات ، برنامج دراسات الانتخابات البرلمانية، دار سندباد للنشر ، عمان ، ص 202.

ولعل ما ذهب إليه رئيس التحرير السابق لصحيفة الغد في مقالة في جريدة الغد تحت عنوان (ضرر مجاني) هو قراءة دقيقة لتأثيرات الموقف الحكومي من رقابة منظمات المجتمع المدني وقرار محافظ العاصمة منع عقد بعض الندوات عندما أشار الصفدي إلى أن الندوة التي كان مقرراً أن يعقدها مركز الأردن الجديد لبحث دور منظمات المجتمع المدني في الانتخابات النيابية ما كانت لتحظى بجزء يسير من الاهتمام الذي أحاطها به محافظ العاصمة حين قرر منعها، وما كانت الندوة حتى لو استهدفت شن حرب كلامية على الحكومة وتوجيه كل أنواع الاتهامات لها، لتلحق بالبلد الضرر الذي سببه قرار منعها في زمن الانفتاح الإعلامي ووسط أجواء انتخابية يفترض أن تكون مؤشراً على استمرار مسيرة الإصلاح في البلد الذي أعلن الديمقراطية وجهة حتمية له (1).

إذاً فإن حداثة وديمقراطية الأردن التي نسعى إليها جميعاً تهددها دائماً قرارات نابعة من تصور فردي أو جماعي لمسؤولين ومشاركين في صنع القرار ما يزالون يتحركون ضمن عقلية تقليدية، دون النظر إلى أفق التغيير التي ستسهم في التنمية السياسية التي يبدو أنها ما تزال حبراً على ورق وبنداً في أجندة أو خطة قصيرة أو طويلة المدى.

– الفرع الثاني: في مصر

قامت العديد من منظمات المجتمع المدني البالغ عددها 52 وفقا للمجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي لحقوق الإنسان بالرقابة على الانتخابات، لكنها واجهت صعوبات جمة في عملية الرقابة ولاسيما عند رصد تلك المنظمات للانتهاكات التي تمت أثناء عملية التصويت

[1] أخذت هذه المقالة عن موقع جريدة الغد الالكتروني: www.alghad.com، ، تاريخ الدخول 2008/2/1.

ومن قبلها الدعاية الانتخابية، فعلى سبيل المثال أشار المجلس القومي لحقوق الإنسان في تقريره عن الانتخابات البرلمانية بعمليات منع بعض مراقبي تلك المنظمات من القيام بدورهم.

وقد قامت منظمات المجتمع المدني بالمشاركة في الرقابة على الانتخابات بعد حكم محكمة القضاء الإداري وقرار اللجنة العليا للانتخابات البرلمانية ، ومع ذلك فهناك نقائص في تلك الرقابة تتمثل في العدد الكبير للجان الفرعية التي وصل عددها إلى 30741 لجنة مقارنة بـــ15200 لجنة أثناء انتخابات 2000 وتعرض المراقبون لمضايقات ومنعهم من حضور عمليات عد الأصوات ومنعهم أحياناً من دخول مقار الاقتراع.

ويأتي في سياق الرقابة الداخلية دور اللجنة العليا للانتخابات البرلمانية، رغم ما يمثله إنشاء تلك اللجنة من خطوة ايجابية إلا أن تشكيلها برئاسة وزير العدل جعل للسلطة التنفيذية تأثيراً عليها بصورة سلبية، فلم تضع اللجنة قواعد واضحة للتأكد من التزام المرشحين بسقف الدعاية الانتخابية الذي تحدد بـــ100 ألف جنيه، ولم تتخذ أية إجراءات في مواجهة مخترقي ذلك السقف، كما لم تتخذ أية إجراءات في مواجهة ظاهرة شراء الأصوات التي تفشت بسبب انتشار الفقر والبطالة في مصر، فدور تلك اللجنة لا يتعدى مهمة متابعة سير العملية الانتخابية ولا يصل إلى حد الإشراف، فوزارة الداخلية هي المسيطرة على عملية قبول أوراق الترشيح وإعداد الكشوف الانتخابية ولم تكن للجنة سلطة فيما يدور خارج مقار الاقتراع وهو عامل حيوي في العملية الانتخابية، انتقد نائب رئيس محكمة النقض تشكيل اللجنة لأنها تضم ممثلين عن السلطة التنفيذية كوزير العدل وإن اللجنة تجاهلت الأقدمية عند تعيين القضاة وإن البعض الذي شارك في الرقابة لم يكونوا قضاة، فهناك حوالي الثلثين منهم هم محامون يعملون لدى الدولة، وهو ما يفتح الباب واسعاً أمام الانتهاكات الجسيمة والواضحة أمام الرأي العام والمجتمع الدولي.

المبحث الثالث: دور المنظمات الاقليمية والدولية في مراقبة الاجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

ستتم معالجة هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين: المطلب الأول حول المعايير الدولية للرقابة على الانتخابات ، والمطلب الثاني حول آلية الرقابة المحلية والخارجية على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

المطلب الأول: المعايير الدولية للرقابة على الانتخابات النيابية

يعتبر وجود و مشاركة مراقبين دوليين مختصين ومحليين، و تقييم جميع جوانب العملية الانتخابية في الدول أمراً ذا أهمية عالية لخلق بيئة مؤاتية لإجراء الانتخابات وضمانة مساعدة على توفير الدعم السياسي ولمشاركة جميع الأطراف المختلفة وصولاً الى الحصول على نتائج انتخابات تتمتع بالمصداقية والشفافية في عيون الشعب خاصة، والمجتمع الدولي عامة.

ومن أبرز هذه المعايير تلك التي تضمنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) في المادة(25) مبرراً و معياراً لمراقبة الانتخابات من خلال تأكيدها على مبدأ النزاهة كمعيار أساس. وكذلك إعلان المبادئ للمراقبة الدولية على الانتخابات ومدونة السلوك للرقابة الدولية على الانتخابات الملحقة بها والتي اعتمدتها الأمم المتحدة في 27/تشرين الاول/2005 ، ويمكن إجمال أهم هذه المعايير في النقاط التالية [1]:

1. مدى توافر بيئة آمنة ومواتية خالية من الخوف والتهديد والاعتداء على العملية الانتخابية بشكل عام وعلى الناخبين و المرشحين و العاملين على تنفيذها.

2. مدى توافر مناخ ديمقراطي، واتساع المشاركة السياسية في الانتخابات.

[1] حقوق الإنسان والانتخابات-دليل الجوانب القانونية والتقنية وجوانب حقوق الإنسان في الانتخابات، سلسلة التدريب المهني رقم 2 ، مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، HR/P/PT/2، 1994.

3. اعتماد تشريعات انتخابية مستقرة.

4. مدى توافر سجل للناخبين ذي مصداقية عالية.

5. مدى إمكانية القيام بحملات توعية للناخبين.

6. مدى توافر الشفافية في النظام الانتخابي و الممارسة في العملية الانتخابية.

7. مدى توافر وإمكانية مشاركة وعمل البعثات الدولية للرقابة على الانتخابات وكذلك المنظمات الحكومية وغير الحكومية الدولية والأفراد، وكذلك المنظمات غير الحكومية الوطنية وممثلي المرشحين في الرقابة على الانتخابات وحرية الوصول إلى جميع المعلومات و المراكز الانتخابية و الوصول الى استنتاجات وتقييمات حرة وغير منحازة.

المطلب الثاني: آلية الرقابة الإقليمية والدولية على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية

يجب على فرق مراقبة الانتخابات المحلية والخارجية أن تحصل مسبقاً على ترخيص من اللجنة الوطنية للانتخابات، وأن تمارس دورها وفقا للقواعد التى تضعها اللجنة ، وتتضمن هذه القاعدة ثلاثة أركان، أولها: أن مراقبة الانتخابات مشروعة ولكن من خلال فرق وليس كعمل فردي غير مؤسسي، وثانيها: الرقابة الوطنية على أعمال فرق مراقبة الانتخابات وذلك من خلال الحصول على ترخيص مسبق ومستمر الصلاحية خلال فترة عمل فرق المراقبة فإذا خالفته يسحب ترخيصها وتخرج من مظلة المشروعية القانونية للدولة، وثالثها: الدور الإيجابي للجنة الوطنية فى تفعيل هذه المراقبة كمظهر لاحترام مبدأ الشفافية والنزاهة، حيث تقوم اللجنة بوضع قواعد عمل فرق المراقبة، الموضوعية والإجرائية، وبما لا يغل قدرتها على مراقبة الانتخابات .

فالهدف الأساسي لمراقبة الانتخابات أيا كانت نوعيتها هو ضمان سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها، ومن هنا حاولت القوانين الوضعية للعديد من الدول أن توفر الضمانات الكافية لجعل العملية الانتخابية تتم كما ينبغى[1]، بينما نجد بعض الدول الأخرى لم تشكل لجنة خاصة وإنما أخضعت مخالفة القرارات الوزارية أو الإدارية التى تحدد المسائل الخاصة بالتمويل والإنفاق إلى القضاء بشكل عام، حيث أفردت تشريعات هذه الدول لمن يخالف أحكام هذه القرارات بعض العقوبات بشكل عام، ولم تخص مخالفة قواعد التمويل أو الإنفاق بالعقوبات الخاصة، وبالتالي يفصل في هذه المنازعات ويقرر العقوبات بها القضاء العادي في الدولة وتخضع للعقوبات الموجودة فى القوانين العادية[(2)].

وإلى جانب الجهات الرسمية المحلية القائمة على متابعة العملية الانتخابية ومراقبتها قد يشترك معها فى ذلك أعضاء آخرون من طرف المرشح[(3)]، كما يمكن أن تشارك جهات خارجية إقليمية أو دولية أو جهات محلية رسمية أو غير رسمية فى مراقبة الانتخابات [(4)].

ويجب أن تقتصر فرق المراقبة على المتطوعين كوسيلة لضمان حيادهم، وتغطي جهات مانحة نفقات عمل هذه الفرق دون نفقة من الدولة المضيفة، ومع ذلك فإن توافد هذه الفرق فى حد ذاته قد يجلب نوعاً من الرواج السياحى ويحقق عوائد اقتصادية، بل إنه من الممكن أن تقدم

---

1 في الأردن وفلسطين يتم قبل البدء فى عملية التصويت فتح صناديق الاقتراع أمام أعضاء اللجنة ووكلاء المرشحين للتأكد من خلوها، ثم تغلق ليبدأ التصويت على الفور.

2 في مصر يخول للقضاء سلطة البت فى المخالفات التى تتعلق بتمويل الحملات الانتخابية، بينما فى لبنان يخضع ذلك النوع من المخالفات لأحكام قانون العقوبات، وفى حال عدم وجود نص قانونى يلائمها يعاقب مرتكب المخالفة بغرامة تتراوح قيمتها من ثلاثة إلى خمسة ملايين ليرة.

3 في مصر يجوز لكل مرشح أن يوكل فى الدائرة التى ترشح فيها من يحضر عنه لجنة الفرز. وفى الأردن كذلك يجوز لكل مرشح أو من ينتدبه أن يحضر ويراقب عملية الاقتراع والفرز فى أى مركز من مراكز الاقتراع والفرز بالدائرة الانتخابية، علما أن حضور مندوب للمرشح يحتم حصوله مسبقا على تفويض خطى من المرشح مصدقا من الحاكم الإدارى.

4 بفلسطين يشترك فى مراقبة العملية الانتخابية مراقبين دوليين ومحليين ورجال الصحافة والإعلام الدوليين والمحليين، وتسهيلا لعملهم تصدر لجنة الانتخابات المركزية بطاقة اعتماد لكل فرد منهم بمجرد طلبها والتى تعد بمثابة كارت أخضر لحاملها.

اللجنة الوطنية للانتخابات خدمات معلوماتية وتدريبية بأجر ومقابل مالي لهذه الفرق كشرح قوانين الانتخابات، والتعريف بالأوضاع الاجتماعية والنظام السياسى للدولة، وتقديم بيانات وإحصاءات وفقا للقواعد التى تضعها اللجنة ذاتها، وتحقق من خلالها دخلا إضافيا لصندوق دعم الانتخابات.

وأغلب المنظمات الدولية تروج لفكرة الرقابة الدولية على العملية الانتخابية، ولعل أشهرها تلك التابعة للأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ومنظمة الشفافية الدولية وغيرها من المنظمات غير الحكومية الدولية، في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية بشكل أساسي، وهناك تيار غالب فى الفكر العربى يعتبر الرقابة الدولية تدخلاً في الشؤون الداخلية، أو قد يضطر إليه البعض الآخر بسبب الربط بين التحقق الدولي من درجة النزاهة الانتخابية من ناحية ودرجة المعونات والمساعدات المقدمة من الجهات المانحة الدولية من ناحية أخرى، أو يعتبره اتجاه آخر وسيلة لتحسين الصورة الذهنية عن دولته لدى العالم الخارجى، أو عن قناعة بفوائد وجدوى المراقبة الخارجية المحايدة لضمان نزاهة الانتخابات كمصلحة وطنية عليا .

والرقابة بالنسبة لعملية الانتخابات ليست رقابة على الانتخابات بالمعنى الرئاسي أو السلطوي بل هي رقابة للانتخابات بمعنى متابعة مباشرة أو عن كثب وإعداد التقارير بالملاحظات التي تم رصدها، مع اعتبار أن مثل هذا النوع من التقارير ليست له أية صفة إلزامية من الناحية القانونية، إلا إذا كانت الدولة تحت الوصاية، وإنما هو تقرير ملاحظ يجب أن يكون محايداً، وفي هذا قد لا يبدو أكيداً وجود اختلاف بين جدوى المراقبة المحلية والمراقبة الدولية للانتخابات، كذلك فإن الأخذ بما جاء فى تقارير المراقبين لا يمكن ولا يجب أن يكون نصياً أو حرفياً، حيث لا تخلو أية انتخابات من شوائب متنوعة الشكل والطريقة، ولكن

الملاحظات الجوهرية التى تقدمها هذه التقارير هى تلك التى تتسم بالمنهجية أو التكرار أو التعمد الظاهر.

وعن أهم الطرق المتعارف عليها فى مراقبة العملية الانتخابية كما جاء بدليل "المعهد الديمقراطى الوطني للشؤون الخارجية" (NDI)، فهناك نوعان من الرقابة على الحملات الانتخابية غاية فى الأهمية هما: الرقابة الذاتية التى تستهدف بالأساس تفادي رقابة وتدخل الحكومة، بل وتفادي الرقابة غير المباشرة أو التهديد والهجمات من قوات غير حكومية تهدف إلى منع وسائل الإعلام من تأدية دورها المشروع فى العملية الانتخابية، وقد يستلزم هذا النوع من الرقابة أن يخفي الناشرون والمحررون معلومات دقيقة من أجل مصلحة متنافس سياسي يدعمونه أو من أجل الإضرار بمتنافس آخر يعارضونه، ومن هنا يأتي التأكيد على محورية عملية مراقبة وسائل الإعلام وهى النوع الثاني من المراقبة، التى تتم من خلال تقييم مدى توافر وفاعلية آليات الشكوى التى تصل إلى وسائل الإعلام من أجل طلب الإنصاف ضد التعسف، وأيضا آليات الشكوى المتاحة للمتنافسين لتعوضهم عن سوء معاملة وسائل الإعلام لهم، علما بأن هذه الآليات يمكن أن تتضمن إجراءات أمام لجنة انتخابات حكومية وأمام مجموعة حكومية مسؤولة عن الإشراف على وسائل الإعلام وأمام النظام القضائي.

ومن التطبيقات العملية الحديثة على وجود مراقبين أجانب للانتخابات التشريعية عندما جاء مراقبون دوليون إلى المغرب بدعوة من المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وقام خمسون مراقباً أجنبياً للمرة الأولى في تاريخ المغرب بالإشراف على الانتخابات التشريعية التي جرت في عام (2007) ، وقد أثار هذا القرار ارتياح الأوساط السياسية في ظل تساؤلات حول صعوبات تكتنف تطبيقه ، ومن بين المراقبين المعهد الديمقراطي الوطني الأمريكي التابع للحزب الديمقراطي الأمريكي ونادي مدريد الذي يضم خمسين شخصية بارزة بينها رؤساء سابقون، وقد

انتقد المراقبون الأجانب في التقرير الذي أصدروه بعد مراقبة الانتخابات المغربية النظام الانتخابي المعتمد في هذا البلد ودعوا إلى تعزيز صلاحيات البرلمان، وأبدى المراقبون مخاوفهم من انعكاس الملاحقات القضائية بحق الصحفيين في المغرب على العملية الانتخابية[1].

[1] جريدة الرأي، الموقع الالكتروني: www.alrai.com ، تاريخ الدخول إلى الموقع 2007/8/17.

الخاتمة

في ختام هذه الأطروحة وعنوانها (الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابـــات النيابيـــة) فإن الباحث يكون قد حقق الهدف المتمثل في إلقاء الضوء على العيوب التـــي تـــصيب العمليـــة الانتخابية منذ الإجراءات التحضيرية الأولى لانطلاقتها وحتى اليوم الذي يسبق عملية الاقتـــراع بكل تفصيلاتها.

ففي المقدمة لهذه الأطروحة أوضـــحنا أهميـــة دراســـة الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، ومع تصور موجز لما قد تكون عليه هذه الأطروحة بحيـــث تعطـــي فكـــرة بسيطة للقارئ عن محتويات هذه الرسالة.

أما الفصل الأول فقد بين الباحث فيه العوامل المؤثرة في الإجـــراءات الممهـــدة المتبعـــة لتنظيم الانتخابات النيابية وذلك ضمن مبحثين، عالج المبحث الأول تأثير السلطة التنفيذية علـــى تشكيل البرلمان، وذلك من خلال تنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية، وإعـــداد جـــداول الانتخـــاب، وقبول أوراق المرشحين لعضوية البرلمان، وتشكيل اللجان الانتخابية، وتنظيم الدعاية الانتخابيـــة بشكل يخدم مصالح بعض المرشحين، وتناول المبحث الثاني فحص دستورية القوانين والأنظمـــة وعلاقته بصحة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية وقد تناول فيه نشأة الرقابة على دســـتورية القوانين وماهيتها و أساليب الرقابة على دستورية القوانين والتي تمثلت بالرقابة الشعبية الرقابـــة السياسية ورقابة منظمات المجتمع المدني والرقابة القضائية التي تمثلت بأسلوبين همـــا: أســـلوب الدعوى الأصلية وأسلوب الدفع الفرعي بعدم دستورية القوانين، وكذلك الـــضمانات الدســـتورية لصحة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

أما الفصل الثاني فقد تركز على حل البرلمان كإجراء ممهد للانتخابات النيابية ، وذلك من خلال تعريف حق الحل و إجراءات حل البرلمان تمهيداً للانتخابات النيابية وذلك ضمن المبادئ العامة لشرعية هذا الحل والاستشارات التي تمهد لحل البرلمان وضمانات الحل والرقابة على شرعية حل البرلمان.

أما الفصل الثالث فقد عالج تحديد موعد الانتخابات النيابية وتشكيل اللجان المشرفة عليها وصلاحياتها ضمن ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول سلطة إصدار قرار الدعوة إلى إجراء الانتخابات النيابية، وعالج المبحث الثاني تشكيل اللجان المشرفة على الانتخابات وصلاحياتها، وتناول المبحث الثالث الرقابة القضائية على قرار دعوة الناخبين.

وفي الفصل الرابع تناول الباحث تحديد الدوائر الانتخابية لإجراء الانتخابات النيابية ضمن أربعة مباحث، بين المبحث الأول مفهوم الدائرة الانتخابية وأساليب الدول في تقسيمها من خلال مفهوم الدوائر الانتخابية و أساليب الدول في تقسيم الدوائر الانتخابية وضمانات تحديد الدائرة الانتخابية و عدالة تقسيم الدوائر الانتخابية، أما المبحث الثاني فقد تركز على طرق تقسيم الدوائر الانتخابية والجهة المختصة بذلك وذلك من خلال طرق تقسيم الدوائر الانتخابية و الجهة المختصة بتحديد الدوائر الانتخابية وكيفية التصدي لعمليات التلاعب في الدائرة الانتخابية، كما تطرق المبحث الثالث إلى التنظيم التشريعي لعملية تقسيم الدوائر الانتخابية، بينما عالج المبحث الأخير الرقابة القضائية على تحديد الدوائر الانتخابية .

أما الفصل الخامس فقد عالج تسجيل الناخبين في الجداول الانتخابية الرسمية ضمن أربعة مباحث: حيث بين المبحث الأول ماهية وفوائد وضمانات التسجيل في جدول الانتخاب وآثاره، كما ركز المبحث الثاني على إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية وأوضح الباحث من خلاله إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابية، كما بين المبحث الثالث مدى التزام الإدارة

بعملية التسجيل في الجداول الانتخابية والاتجاهات الفقهية المختلفة في هــذا الــشأن، ثــم جــاء المبحث الرابع ليعالج الرقابة القضائية على إجراءات التسجيل.

أما الفصل السادس فقد بين الباحث فيه حق الترشيح للمنافسة في الانتخابات النيابية وذلك في مبحثين:، تركز المبحث الأول حول إجراءات وشروط الترشيح للانتخابات النيابية، ثم تناول المبحث الثاني الرقابة القضائية على حق الترشيح .

وفي الفصل السابع تناول الباحث موضوع الدعاية الانتخابية التي تسبق إجراء الانتخابات النيابية، وذلك من خلال إيضاح مفهوم الدعاية الانتخابية والمبادئ التي تحكــم الدعايــة التــي تحكمها في مبحث أول، والتنظيم التشريعي للدعاية الانتخابية في مبحث ثان، إضافة إلى الرقابة القضائية على تنظيم الدعاية الانتخابية في مبحث ثالث .

أما الفصل الثامن فقد تركــز حــول دور منظمــات المجتمــع المــدني والــرأي العــام والمنظمات الإقليمية والدولية في الرقابة على الاجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ضمن ثلاثة مباحث، بين المبحث الأول دور الرأي العام في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابيــة، وتناول المبحث الثاني دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابــات النيابية من حيث أهمية هذه المنظمات والتطبيقات العملية على دور منظمات المجتمع المدني في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية ، وركز المبحــث الثالــث علــى دور المنظمــات الإقليمية والدولية في مراقبة الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية وذلك مــن خــلال المعــايير الدولية للرقابة على الانتخابات النيابية وآلية الرقابة الإقليمية والدولية على الإجراءات الممهــدة للانتخابات النيابية.

وفيما يلي الاستنتاجات والتوصيات التي استخلصها الباحث من معالجته للمسائل المتعلقة بالرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية.

أولاً: الاستنتاجات

من خلال دراسة موضوع الرقابة على الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، فإن الباحث قد توصل إلى عدة نتائج، وهي تتمثل فيما يلي:

1. توصل الباحث إلى أن الانتخابات تعد إحدى أهم مقومات وأسس نظام الحكم الصالح والحياة الديمقراطية، وتعد وسيلة يستطيع المواطنون من خلالها حماية حرياتهم وحقوقهم المدنية، كما أن الانتخابات تعزز من مشاركة الناس في صنع القرار وبالتالي تؤدي إلى انتقال المجتمع على هذا الصعيد من مرحلة البيروقراطية والمركزية والتعيين إلى حالة المشاركة والاختيار للقيادة الأكفأ من خلال صندوق الاقتراع، وإجراء الانتخابات سيسهم في إنهاء حالة الجدل والاحتقان السياسي والاجتماعي المتراكم لدى الناس في المجتمع بسبب غياب التجديد الديمقراطي.
2. توصل الباحث إلى أن حل البرلمان في الموعد الدستوري المقرر لانتهاء مدته لإجراء انتخابات جديدة لا يعتبر إجراء ممهداً للانتخابات النيابية، ذلك أن هذا الأمر سوف يحد من فاعلية نصوص الدستور من ناحية، ويترك الباب مفتوحاً لتسلط السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية مما يشكل خروجاً واضحاً على مبدأ المشروعية من ناحية أخرى.
3. أظهرت الدراسة أن الرقابة على إجراءات التسجيل في الجداول الانتخابات تعتبر الجانب المميز في تكوين هيئة الناخبين، حيث إن المواطن في أية دولة ديمقراطية لا يستطيع ممارسة حقه في الانتخاب إلا إذا كان مسجلاً اسمه في جداول الناخبين، ولا يغني عن ذلك انطباق كافة الشروط الموضوعية لحق الانتخاب على الناخب، والتي تتفق عليها غالبية قوانين الدول الديمقراطية وعدم وجود مانع من موانع التصويت.

4. توصل الباحث إلى أن إجراءات تحديد الدوائر الانتخابية على مستوى الدولة من الإجراءات الممهدة للانتخابات النيابية، وهذا التحديد ينعكس في النهاية على شكل البرلمان بمدى التناسب ما بين عدد النواب الذين يمثلون كل دائرة جغرافياً وعدد السكان المكونين لهذه الدائرة، وتختلف الدول الديمقراطية في طرق تحديد هذه الدوائر، وبالرغم من هذه الاختلافات فإنه يوجد العديد من الضمانات التي يجب أن تراعي عند تحديد الدوائر الانتخابية.

5. بينت الدراسة أن الدعاية الانتخابية والرقابة عليها من أهم عناصر الإجراءات الممهدة للمشاركة باعتبارها وسيلة تعرف المواطنين بالمرشحين وبرامجهم السياسية، وفي فترة الدعاية هذه يعمل المرشح أو الحزب على إظهار مزاياه وأفضاله من أجل الحصول على أصوات الناخبين، ولذلك يجب أن تكون الرقابة على الدعاية الانتخابية مشددة حتى تسود العدالة والمساواة بين جميع المرشحين.

6. بينت الدراسة تعاظم دور الرقابة الشعبية التي تتمثل في الرأي العام، وكذلك أهمية الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني المحلية والمنظمات الإقليمية والدولية المهتمة بشؤون الديمقراطية في دول العالم، مما يشكل داعماً قوياً للرقابة الذاتية الداخلية للدول على الانتخابات النيابية.

وتعتبر الانتخابات من أهم قنوات الاتصال بين الرأي العام والحكومة، ولا بد من إدراك أهمية الرأي العام في الحياة السياسية، لأنه من دون رأي عام حر لا تكون هناك انتخابات حرة، وتستطيع الحكومة والرأي العام المستنير أن يعمل كلاهما للوصول إلى نتائج فعالة. والرأي العام في النظام النيابي الديمقراطي هو الذي يضع الحدود التي ينبغي للرسميين الحكوميين التزامها باعتبارهم يمثلون الشعب عند اتخاذ قراراتهم. والرأي العام هو المصدر الأساسي للقوة ويرتعد

الرسميون إزاءه، ولتكوين رأي عام فعال في المجتمع الديمقراطي ينبغي أن يكون لهيئة الناخبين شخصية منظمة، بمعنى أن تهتم بالاشتراك في الشؤون العامة.

- ثانياً: التوصيات

توصل الباحث في هذه الدراسة إلى جملة من التوصيات يرى أهميتها وضرورة إبرازها والعمل على تحقيقها، وهي على النحو التالي:

1. تشكيل لجنة وطنية مستقلة ودائمة يكون مقرها في عاصمة الدولة لتنظيم العملية الانتخابية وتوفير الضمانات الكافية لنزاهة الانتخابات النيابية وشفافيتها دون تدخل من السلطة التنفيذية في الدولة، وذلك حتى تحظى بثقة المرشحين وكي تعرض حصيلة عملها بعد إجراء الانتخابات على الرأي العام.
2. عدم اللجوء إلى حل البرلمان قبل إجراء الانتخابات النيابية إلا في حالة إنهاء المدة الدستورية للبرلمان قبل موعدها المقرر، ذلك أن حل البرلمان يجب ألا يعتبر إجراء ممهداً للانتخابات النيابية، فهذا الأمر يجمد فاعلية النصوص الدستورية ويتيح المجال أمام السلطة التنفيذية للخروج على مبدأ المشروعية.
3. تقسيم الدوائر الانتخابية بشكل يعتمد الدائرة الانتخابية الصغرى التي تعبر عن المجتمع المحلي بشكل متجانس وليس الدائرة الانتخابية الكبرى على مستوى كل إقليم على حدة، على أن يخصص لكل دائرة انتخابية مقعد واحد بعدد أعضاء البرلمان، مع الاحتفاظ بحصص محددة للأقليات والفئات الأقل حظاً في الدولة في أماكن تجمعهم لضمان تمثيلهم بشكل عادل في البرلمان، على اعتبار أن ذلك يشكل تمييزاً إيجابياً لهم في الحق بمقاعد تحفظ لهم حقهم للوصول إلى البرلمان.

4. تخصيص مقعد واحد في كل محافظة على مستوى الدولة للنساء، بحيث يكون مجموع المقاعد المخصصة للنساء هو مجموع المحافظات في الدولة، وذلك لضمان التمثيل العادل والتوزيع المتساوي جغرافياً ليشمل كافة الأقاليم، وفي حالة فراغ المقعد النيابي فتتم الانتخابات التكميلية بموجب الدستور على مستوى الدائرة الانتخابية الموسعة التي تشمل المحافظة.

5. توسيع صلاحيات القضاء الدستوري والقضاء الإداري في الدولة للنظر والفصل في الطعون الانتخابية لتشمل جميع المراحل بما فيها الإجراءات الممهدة دون اعتبار أي إجراء عملاً من أعمال السيادة للسلطة التنفيذية.

6. توحيد جهات الاختصاص بالنظر في الطعون بصحة تسجيل الناخبين والترشيح بغض النظر عن الجهة المتقدمة بالطعون سواء أكانت جهة رسمية أم شعبية وذلك تسهيلاً على ذوي المصلحة وانسجاماً مع اختصاصات كل محكمة على حدة.

7. توسيع قاعدة الرقابة الشعبية على الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية، وذلك بإطلاق الحريات العامة وخاصة حرية التعبير عن الرأي لتوفير مظلة كافية لبسط الرقابة على الانتخابات قبل إجرائها لضمان نزاهتها وشفافيتها، وحياد أجهزة الإعلام الرسمية حياداً كاملاً أمام جميع المرشحين.

8. إفساح المجال أمام منظمات المجتمع المدني والمنظمات الإقليمية والدولية لمراقبة العملية الانتخابية منذ البدء بإجراءاتها الممهدة، وعدم التضييق على عملها في أي موقع من المواقع على مستوى الدولة، وتقبل آرائها واقتراحاتها وتنفيذ المناسب منها، وذلك لإثبات نزاهة وشفافية العملية الانتخابية وعدم الانغلاق محلياً ودولياً عن المعايير المرعية

للديمقراطية، وضمان وجود مراقبين محليين ودوليين لتوفير وسيلة فاعلة للتحقق من نزاهة الانتخابات، كما سيخفف هذا الأمر من احتمالية تزوير الانتخابات أو التأثير في الناخبين.

قائمة المراجع

أ. **الكتب والمؤلفات العامة:**

- الباز، داود (2006). **النظم السياسية- الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية**. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- بدوي، ثروت (2005). **النظم السياسية**. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الحلو، ماجد راغب (2003). **القانون الدستوري**. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- الحلو، ماجد راغب (2005). **النظم السياسية والقانون الدستوري**. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- الحياري، عادل (1972). **القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني- دراسة مقارنة**. الطبعة الأولى، عمان: مطابع غانم عبده.
- الخزرجي، ثامر كامل محمد (2004). **النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة- دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة**. الطبعة الأولى، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع.
- الخطيب، نعمان أحمد (2006). **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**. الطبعة الأولى- الإصدار الثالث، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- خليل، محسن (1966-1967). **النظم السياسية والقانون الدستوري- الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير**. الجزء الثاني، الطبعة الثانية، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

- رباط، أدمون (2004). **الوسيط في القانون الدستوري العام- النظرية القانونية في الدولة وحكمها**. الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، بيروت: دار العلم للملايين.
- رعد، نزيه (1999). **القانون الدستوري العام- المبادئ العامة والنظم السياسية**. طرابلس- لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.
- الشاعر، رمزي طه (2005). **النظرية العامة للقانون الدستوري**. الطبعة الخامسة، القاهرة: دار النهضة العربية.
- الشرقاوي، سعاد وناصف، عبد الله (1993-1994). **القانون الدستوري والنظام السياسي المصري- تحرير الاقتصاد ودستور سنة 1971**. القاهرة: دار النهضة العربية.
- الشطناوي، فيصل (2003). **النظم السياسية والقانون الدستوري**. الطبعة الأولى، عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع .
- شكر، زهير (2006). **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني- نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية**. المجلد الأول، بيروت: (لان).
- شكر، زهير (2006). **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني- نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري- المؤسسات الدستورية**. المجلد الثاني، بيروت: (لان).
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز (2000). **النظم السياسية والقانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري**. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- شيحا، إبراهيم عبد العزيز (لات). **النظم السياسية والقانون الدستوري- دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني**. بيروت: الدار الجامعية.

- صباغ، سمير (2000). **الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل**. الطبعة الأولى: بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- الطماوي، سليمان محمد (1988). **النظم السياسية والقانون الدستوري – دراسة مقارنة**. القاهرة: دار الفكر العربي.
- الطماوي، سليمان محمد (1996) . **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي– دراسة مقارنة** . الطبعة السادسة، القاهرة: دار الفكر العربي .
- الطهراوي، هاني علي (2006) . **النظم السياسية والقانون الدستوري** . الطبعة الأولى– الإصدار الأول، عمان: دار الثقافة للنشر و التوزيع .
- عبد الحي، هناء صوفي (1994). **النظام السياسي والدستوري في لبنان**. الطبعة الأولى، بيروت: الشركة العالمية للكتاب.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني (1997). **النظم السياسية والقانون الدستوري**. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2004). **الأنظمة السياسية**. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- عبد الوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسين عثمان محمد (1999). **النظم السياسية والقانون الدستوري**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- الغزال، إسماعيل (1993). **القانون الدستوري والنظم السياسية**. الطبعة الخامسة، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

- فهمي، مصطفى أبو زيد (1969). **النظام البرلماني في لبنان**. الطبعة الأولى، بيروت: الشركة الشرقية للنشر والتوزيع.
- فهمي، مصطفى أبو زيد (2004). **الدستور المصري ومبادئ الأنظمة السياسية**. الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.
- متولي، عبد الحميد وعصفور، سعد وخليل، محسن (لات). **القانون الدستوري والنظم السياسية**. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- المجذوب، محمد (2002). **القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)**. الطبعة الرابعة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- الهندي، خليل والناشف، أنطوان (2000). **الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات- نصوص- اجتهادات)- ملف توثيقي شامل**. طرابلس- لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.

ب. الكتب والمؤلفات المتخصصة:

- باز، بشير علي (2007). **المشاكل والجرائم الانتخابية للمرشح قبل اكتساب العضوية وبعد اكتسابها في ضوء انتخابات مجلس الشعب**. القاهرة: دار الكتب القانونية.
- الباز، داود عبد الرازق داود (1995). **التسجيل في جدول الانتخاب ومنازعاته أمام القضاء- دراسة في فرنسا ومصر**. القاهرة: دار النهضة العربية.

- بطرس، عادل (1998). **المجلس الدستوري والطعـون النيابيـة (1996-1997) تحاليل- قرارات- قوانين**. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- الحجار، حلمي محمد (2004). **السلطة في الدستور اللبناني في الجمهورية الأولى إلى الجمهورية الثالثة- المشاركة في السلطة**. الجـزء الأول، الطبعـة الأولـى، بيروت: (لان).
- حسنين، إبراهيم محمد (2000). **أثر الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثانية مـن المادة 24 من قانون مباشرة الحقوق السياسية**. الطبعـة الأولـى، القـاهرة: دار النهضة العربية.
- حسنين، إبراهيم محمد (2006). **الانتخابات القادمة نزيهة أم مزورة**. القـاهرة: دار الكتب القانونية.
- الحموري، محمد ومجلي، حسين والجنيدي، راتب و المدني، نعيم (2005). **دفاعـاً عن الديموقراطية وأحكام الدستور**. الطبعـة الأولـى- الإصـدار الأول، بيـروت وعمان: المؤسسة العربية للدراسات والنشر ودار الثقافة للنشر والتوزيع.
- الخازن، فريد وسالم، بول (محرران) (1993). **الانتخابات الأولى في لبنان مـا بعـد الحرب – الأرقام والوقائع والدلالات**. بيروت: المركز اللبناني للدراسات ودار النهار.
- خليل، عادل عبد الرحمن (1995). **مدى دستورية أنظمة تقسيم الدوائر الانتخابيـة في الولايات المتحدة الأمريكية ومصر- دراسة تحليليـة مقارنـة**. القـاهرة: دار النهضة العربية.

- خير، هاني سليم (1989). **التطور العملي للنظام الانتخابي في الأردن**. الطبعة الثانية، عمان: (لان).
- ربيع، عمرو هاشم (محرر) (2006). **نظم إدارة الانتخابات في مصر مع المقارنة بحالة بلدان أخرى**. القاهرة: مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام.
- الزعبي، تيسير أحمد (1994). **شرح قانون الانتخاب لمجلس النواب- قانون رقم 22 لسنة 1986 وتعديلاته**. الطبعة الأولى. (لام) : (لان).
- زلطة، عبد الله (2001). **الرأي العام والإعلام**. الطبعة الأولى، القاهرة: دار الفكر العربي.
- الزيات، محمد عبد السلام وخير، هاني (1971). **أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان والسوابق البرلمانية في التطبيق**. الطبعة الأولى، (لام): (لان).
- ساري، جورجي شفيق (2001). **دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية- شروط وضمانات الترشيح للمجالس النيابية- مشكلة ازدواج الجنسية وتغيير الهوية السياسية للمرشح بعد الفوز في الانتخابات**. القاهرة: دار النهضة العربية.
- ساري، جورجي شفيق (2005). **النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا- دراسة تأصيلية تحليلية**. الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- سرحال، أحمد (2002). **دراسات ووثائق أساسية في النظام السياسي والدستوري اللبناني**. الطبعة الأولى، بيروت: دار الفكر العربي.

- سعد، عبدو ومقلد، علي وإسماعيل، عصام نعمة (2005). **النظم الانتخابية– دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي**. الطبعة الأولى، بيروت: مركز بيروت للأبحاث والمعلومات ومنشورات الحلبي الحقوقية.
- الشرقاوي، سعاد وناصف، عبد الله (1994). **نظم الانتخابات في العالم وفي مصر**. الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية.
- شلبي، إبراهيم (2001). **القضاء ومجلس الشعب**. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- صليبا، أمين عاطف (2002). **دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون– دراسة مقارنة**. طرابلس– لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.
- طربوش، قائد محمد (1995). **السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري– تحليل قانوني مقارن**. الطبعة الأولى، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- عبد الله ، بسيوني عبد الغني (1990). **أنظمة الانتخابات في مصر والعالم بين الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة – دراسة تحليلية مقارنة لنظم الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة والانتخاب المختلط وتطبيقاتها في مصر ودول العالم**. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- عبد المجيد، منير (2001). **أصول الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح**. الإسكندرية: منشأة المعارف.

- عساف، نظام (1997). **الانتخابات النيابية والمجتمع المدني (أرقام ودلالات انتخابات 1993)**. عمان: مركز الريادة للمعلومات والدراسات.
- عفيفي، كامل عفيفي (2002). **الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية**. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- عفيفي، مصطفى (1984). **نظامنا الانتخابي في الميزان- بحث تحليلي مقارن لنظام الانتخاب العام في مصر ودور كل من الناخب والمرشح والإدارة في تسيير العملية الانتخابية في ظل انتخابات مايو 1984**. القاهرة: مكتبة سعيد رأفت.
- علي، محمد فرغلي محمد (1998). **نظم وإجراءات الانتخابات النيابية**. القاهرة: دار النهضة العربية.
- العوا، محمد سليم (1991). الأزمة السياسية والدستورية في مصر 1987-1990. الزهراء للإعلام العربي، القاهرة.
- عوض، طالب (2000). **التحولات الديموقراطية في الأردن (1989-1999)**. الطبعة الأولى: رام الله: مواطن- المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديموقراطية.
- غزوي، محمد سليم محمد (2000). **الوجيز في نظام الانتخاب- دراسة مقارنة**. الطبعة الأولى، عمان: دار وائل للنشر.
- الفارس، تيسير (لات). **الدعاية الانتخابية**. عمان: فيلادلفيا.
- فغالي، كمال (1999). **الانتخابات النيابية اللبنانية -مؤشرات ونتائج**. الطبعة الأولى، بيروت: مختارات ش م م.

- فودة، رأفت (2001). **دراسة تحليلية لقضاء مجلس الدولة المصري في مجال الطعون الانتخابية– أحدث أحكام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا.** القاهرة: دار النهضة العربية.
- فوزي، صلاح الدين (1987). **النظم والإجراءات الانتخابية.** القاهرة: دار النهضة العربية.
- فوزي، صلاح الدين (1992). **الجوانب القانونية لاستطلاعات الرأي العام السياسي – دراسة مقارنة.** القاهرة: دار النهضة العربية.
- فوزي، صلاح الدين (1992). **المجلس الدستوري الفرنسي (قاضي: الدستورية – الانتخابات – الاستفتاءات).** القاهرة: دار النهضة العربية.
- القاضي، محمد كمال (1995). **الدعاية الانتخابية.** القاهرة: دار النمر للطباعة.
- كشاكش، كريم (1998). **نحو قانون انتخاب أردني ديموقراطي متطور.** الطبعة الأولى، (لام): (لان).
- مركز الأردن الجديد للدراسات (2002). **دراسات في الانتخابات النيابية الأردنية 1997.** الطبعة الأولى، عمان: مركز الأردن الجديد للدراسات ودار سندباد للنشر.
- مركز الريادة للمعلومات والدراسات (1997). **المرأة والأحزاب في الانتخابات النيابية لعام 1997.** سلسلة المجتمع المدني والنظام البرلماني (5)، عمان: مركز الريادة للمعلومات والدراسات.
- المركز اللبناني للدراسات (1998). **الانتخابات النيابية 1996 وأزمة الديمقراطية في لبنان.** الطبعة الأولى، بيروت: المركز اللبناني للدراسات.

- مركز بيروت للبحوث والدراسات (2000). **الانتخابات النيابية في لبنان 2000 بين الإعادة والتغيير**. بيروت: مركز بيروت للبحوث والدراسات ومنشورات الحلبي الحقوقية.
- المعايطة، ناصر عطا (1995). **الانتخابات النيابية 1993 – الصوت الواحد والتعددية السياسية**. الطبعة الأولى، عمان: دار البلسم للنشر.
- مغازي، محمد عبد الله (2005). **الدور التشريعي لمجلس الدولة في شرطي الجنسية والموطن الانتخابي للمرشح في ظل انتخابات مجلس الشعب- دراسة نظرية وتطبيقية في ضوء أحكام الفقه والقضاء**. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر.
- الموافي، أحمد (لات). **الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية**. القاهرة: (لان).
- الناشف، انطوان والهندي، خليل (1998). **الانتخابات النيابية في لبنان (الجوانب التاريخية والقانونية والاجتماعية)- انتخابات العام 1996- ملف توثيقي شامل**. طرابلس- لبنان: المؤسسة الحديثة للكتاب.
- نضر، ماهر جبر (1999). **الطعون في الانتخابات التشريعية في قضاء مجلس الدولة المصري (محاكم القضاء الإداري- المحكمة الإدارية العليا) منازعات الترشيح، التصويت، الفرز وإعلان النتائج**. القاهرة: دار النهضة العربية.
- هند، حسن محمد (2001). **الجديد في شروط الترشيح لعضوية البرلمان مدعماً بأحكام المحكمة الإدارية العليا سنة 2000**. القاهرة: (لان).

- هند، حسن محمد (2006). **منازعات انتخابات البرلمان وشروط الترشيح لعضوية مجلسي الشعب والشورى- دراسة مقارنة**. القاهرة: دار الكتب القانونية.
- الهندي، خليل والناشف انطوان (1998). **المجلس الدستوري في لبنان- تجربة جديدة رائدة- ملف توثيقي شامل منذ إنشائه حتى صدور أخر قراراته في الطعون الانتخابية**. لبنان- طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب.

ج. الرسائل والأطروحات الجامعية:

- الباز، داود (2006). **حق المشاركة في الحياة السياسية- دراسة تحليلية للمادة 62 من الدستور المصري مقارنة مع النظام في فرنسا**. أطروحة دكتوراة منشورة، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.
- الدباس، علي محمد صالح (1997). نظم الانتخابات- دراسة مقارنة (الأردن- بريطانيا- ألمانيا). رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية: عمان.
- الشقاني، عبد الله شحاته (2005). **مبدأ الإشراف القضائي على الاقتراع العام- الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية- دراسة مقارنة**. أطروحة دكتوراة منشورة. القاهرة: دار النهضة العربية.
- عفيفي، عفيفي كامل (2002). **الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية**. أطروحة دكتوراة منشورة، الإسكندرية: منشأة المعارف.
- محمود، فاروق عبد الحميد (1998). حق الانتخاب وضماناته – دراسة مقارنة. أطروحة دكتوراة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس: القاهرة.

- مسلم ، خالد عباس (1999). **حق الحل في النظام النيابي البرلماني – دراسة مقارنـــة.** أطروحة دكتوراة منشورة ، القاهرة : مكتبة الثقافة الدينية.
- المصري، زكريا زكريا محمد المرسي (1997–1998). مدى الرقابة القـضائية علـــى إجراءات الانتخاب للسلطات الإدارية والسياسية. أطروحة دكتوراة غير منشورة، كليـــة الحقوق، جامعة القاهرة: القاهرة.

د. الكتب المترجمة:

- هوريو، أندريه (1974). **القانون الدستوري والمؤسسات الـسياسية.** الجــزء الأول، ترجمة مقلد، علي وحداد، شفيق وسعد، عبد الحسن، بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع.
- هوريو، أندريه (1974). **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية.** الجــزء الثـــاني، ترجمة مقلد، علي وحداد، شفيق وسعد، عبد الحسن، بيروت: الأهلية للنشر والتوزيع.

ه. أعمال الندوات والمؤتمرات:

- أبو رمان، حسين (محرر) (1995). **الأنظمة الانتخابيـــة المعاصـــرة.** عمـــان: مركـــز الأردن الجديد للدراسات ودار سندباد للنشر.
- أبو رمان، حسين (محرر) (1997). **الديمقراطية وسيادة القانون.** عمان: مركز الأردن الجديد للدراسات ودار سندباد للنشر.
- بني ياسين، رسلان وعساف، نظام (محرران) (1997). **أعمال ندوة المجتمع المـــدني وقانون الانتخابات النيابية.** اربد– الأردن: مركز الدراسات الأردنية– جامعة اليرمـــوك ومركز الريادة للدراسات والمعلومات.

- بني ياسين، رسلان وعساف، نظام (محرران) (1997). **دور مؤسسات المجتمع المدني في وصول المرأة للبرلمان – أعمال ندوة.** إربد – الأردن: مركز الدراسات الأردنية – جامعة اليرموك ومركز الريادة للدراسات والمعلومات

- الشلبي، إيهاب إبراهيم (محرر) (1994). **الانتخابات النيابية العامة في الأردن 8 تشرين ثاني 1993 – المقدمات والنتائج والآفاق (ملف ندوة).** سلسلة المجتمع المدني والحياة السياسية الأردنية، عمان: مركز الأردن الجديد للدراسات.

- الصاوي، علي (2003). **الإصلاح البرلماني: أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني.** القاهرة: البرنامج البرلماني- كلية الاقتصاد والعلوم السياسية- جامعة القاهرة.

- الصمد، رياض وصباغ، سمير (محرران) (1978). **العملية الانتخابية والديمقراطية في لبنان.** الطبعة الأولى، ندوة الدراسات الإنمائية، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

- المركز الفلسطيني لقضايا السلام و الديمقراطية وفريدريش ناومان (1995)، **مراقبة الانتخابات والأنظمة الانتخابية**، القدس.

- مركز القدس للدراسات السياسية (2005). انتخابات 2007 – **نحو قانون انتخاب عصري.** الطبعة الأولى ، عمان.

- هلال، علي الدين (محرر) (1986). **انتخابات مجلس الشعب (1984) – دراسة وتحليل.** القاهرة: مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام.

و. المقالات والأبحاث العلمية:

- الحموري، محمد (1997). حل مجلس النواب لإجراء الانتخابات ما بين منطق الدستور وحكم محكمة العدل العليا – تعليق على حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 97/340 الصادر في جلسة 1997/10/29. **مجلة نقابة المحامين**، العدد الثاني عشر، السنة الخامسة والأربعون، عمان.
- الخطيب، نعمان أحمد (1992). الناخب والمرشح في ظل قانون الانتخاب لمجلس النواب رقم (22) لسنة (1986) المعدل بالقانون المؤقت رقم (14) لسنة (1989). **مؤتة للبحوث والدراسات**، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد السابع، العدد السادس، عمادة البحث العلمي والدراسات العليا، جامعة مؤتة، مؤتة – الأردن.
- شطناوي، علي خطار (1997). حق الترشيح في التشريع الأردني. **دراسات**، سلسلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 24، العدد الثاني، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، عمان.
- عصفور، محمد (1984). المنازعة في دستورية قانون الانتخاب الجديد. **مجلة المحاماة**، السنة الرابعة والستون، العددان الخامس والسادس، القاهرة.
- عيد أحمد الحسبان (2003) ، الضمانات السياسية والقضائية لحق الانتخاب وفقاً لقانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم (34) لسنة (2001) على ضوء القانون الاسباني للانتخاب رقم (5) لسنة 1985 – دراسة تحليلية مقارنة، **المنارة للبحوث والدراسات**، المجلد التاسع، العدد الثالث ، جامعة آل البيت، المفرق– الأردن.
- غزوي، محمد سليم (1995). نظرات حول مدى دستورية علاقة التناسب بين النواب وعدد الناخبين / السكان في الدوائر الانتخابية الأردنية. **دراسات**، السلسلة (أ): العلوم

الإنسانية، المجلد الثاني والعشرون (أ)، العدد الأول، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، عمان.

- غزوي، محمد سليم (1993). نظرات حول ركائز الديمقراطية وبخاصة المادة 16 من الدستور. دراسات، سلسلة العلوم الاجتماعية– أ، المجلد 20، ملحق، عمادة البحث العلمي، الجامعة الأردنية، عمان.

ز. التقارير والأدلة :

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية (2005). تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام 2004 – نحو الحرية في الوطن العربي. نيويورك: المكتب الإقليمي للدول العربية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الأمم المتحدة ، طبع في عمان– الأردن.

- حقوق الإنسان والانتخابات–دليل الجوانب القانونية والتقنية وجوانب حقوق الإنسان في الانتخابات، سلسلة التدريب المهني رقم 2 ، مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، HR/P/PT/2، 1994.

ح. التشريعات القانونية والأحكام القضائية:

- الخطيب، نعمان أحمد (2001). **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً 1972–1997**. الطبعة الأولى – الإصدار الأول، عمان: الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع.

- قسم الدراسات الانتخابية والقانونية في مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005). **قوانين الانتخاب في الدول العربية**. الطبعة الأولى، بيروت: مركز بيروت للأبحاث والمعلومات ومنشورات الحلبي الحقوقية.
- مركز بيروت للأبحاث والمعلومات (2005). **دساتير الدول العربية**. الطبعة الأولى، بيروت: مركز بيروت للأبحاث والمعلومات ومنشورات الحلبي الحقوقية.
- مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، الجزء الأول، **صكوك عالمية**، الأمم المتحدة، نيويورك،1993 .

ط. الدوريات والمنشورات:

- **الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية**، إصدار رئاسة الوزراء، عمان .
- **مجلة نقابة المحامين**، إصدار نقابة المحامين الأردنيين، عمان .
- **منشورات مركز عدالة**، إصدار مركز عدالة للمعلومات القانونية، عمان .

ي. المواقع الإلكترونية على شبكة الإنترنت:

- جريدة الرأي ، عمان ، الموقع الالكتروني: www.alrai.com
- جريدة الغد ، عمان ، الموقع الالكتروني: www.alghad.com